
comercio internacional

Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe

Mariano Alvarez

División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, abril de 2008



Este documento fue preparado por Mariano Alvarez, Asistente de Investigación de la Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional e Integración, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-869X ISSN versión electrónica 1680-872X

ISBN: 978-92-1-323185-2

LC/L.2887-P

Nº de venta: S.08.II.G.24

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Los desafíos	11
A. La Unión Europea	12
1. Relevancia del mercado	12
2. Causas y objetivos	14
3. Instrumentos	15
4. Efectos	19
B. Estados Unidos	20
1. Relevancia del mercado	20
2. Causas y objetivos	22
3. Instrumentos	23
4. Efectos	29
C. Nordeste Asiático	30
1. República Popular China	31
a) Relevancia del mercado	31
b) Historia y posición	33
c) Efectos	36
2. Japón	36
a) Relevancia del mercado	36
b) Causas y objetivos	38
c) Instrumentos	39
d) Efectos	41
D. Corolario	42

II. Las oportunidades	45
A. Los desafíos	45
B. Los instrumentos	48
C. Posibles ventajas	52
III. Consideraciones finales	59
Bibliografía	63

Índice de cuadros

CUADRO 1	ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONTROVERSIAS REGIONALES	55
CUADRO 2	ASPECTOS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS PREVISTOS EN ALGUNOS ACUERDOS REGIONALES	56

Índice de recuadros

RECUADRO 1	PROCEDIMIENTO DE IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS A JAPÓN	39
------------	---	----

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	EXPORTACIONES A LA UNIÓN EUROPEA	13
GRÁFICO 2	IMPORTACIONES DE ALIMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA	14
GRÁFICO 3	EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS	21
GRÁFICO 4	IMPORTACIONES DE ALIMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS	21
GRÁFICO 5	IMPORTACIONES DE ALIMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS (2)	22
GRÁFICO 6	PRESUPUESTO DEL DHS	24
GRÁFICO 7	PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS DEL DHS	24
GRÁFICO 8	EXPORTACIONES DE LA REGIÓN A ASIA	30
GRÁFICO 9	EXPORTACIONES DE ALIMENTOS A CHINA	31
GRÁFICO 10	IMPORTACIONES CHINAS DE SOYA	32
GRÁFICO 11	CULTIVOS MUNDIALES DE OGM	32
GRÁFICO 12	EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES CHINAS DE SOYA	33
GRÁFICO 13	PRINCIPALES ALIMENTOS IMPORTADOS POR JAPÓN	37
GRÁFICO 14	PRINCIPALES ALIMENTOS EXPORTADOS A JAPÓN	37
GRÁFICO 15	EXPORTACIONES DE ALIMENTOS A JAPÓN	41
GRÁFICO 16	IMPORTACIONES JAPONESAS DE CERDO Y AVES	42
GRÁFICO 17	EXPORTACIONES MUNDIALES DE ALIMENTOS	48
GRÁFICO 18	DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE ALIMENTOS	51
GRÁFICO 19	ENCUESTA A CONSUMIDORES ARGENTINOS	57

Resumen

Los problemas sanitarios y fitosanitarios en los alimentos, junto con las incertidumbres sobre los posibles efectos que los alimentos transgénicos pudieran tener sobre la salud humana han comenzado, en los años recientes, un ciclo de crecimiento en la elaboración de normas de seguridad en los alimentos; que tienen distintos orígenes en cada mercado, distintos instrumentos y, consecuentemente, distintos efectos sobre las importaciones; así como responden a diversos instrumentos internacionales de regulación.

Gracias a los acuerdos firmados dentro del marco de la OMC, los aranceles cobrados por los países han visto una paulatina (aunque no constante ni universal) reducción; este proceso ha dejado al descubierto otras barreras al comercio que, con anterioridad, veían su influencia reducida por el predominio de los derechos aduaneros.

Los tres mercados más importantes para la región en materia de exportaciones de alimentos son los Estados Unidos, el Nordeste Asiático (China y Japón) y la Unión Europea (actualmente compuesta por 27 Estados); estos tres destinos acaparan el 59% de las exportaciones de alimentos y cuentan con exigentes medidas de seguridad para las mismas, haciendo que sus efectos pueden ser dramáticos para la región.

Mientras que los Estados Unidos comienzan el proceso de codificación estricta de seguridad alimentaria debido a que la yuxtaposición de accidentes alimentarios internos con los ataques terroristas del 11 de septiembre despertaron el temor de que la cadena de suministros sea utilizada para el traslado de armamento o

que los alimentos en sí sean contaminados intencionalmente para con ellos perpetrar un ataque de “bioterrorismo”; en el Japón y la Unión Europea la causante del surgimiento de las normas recae más sobre la necesidad de restablecer la confianza de los consumidores luego de los grandes episodios de contaminación de alimentos que golpearan a la población durante la década de 1990. Finalmente las causantes de la proliferación de medidas en China son más oscuras, pero, como el producto analizado en este caso es únicamente la Soya (ya que comprende el 45% de las exportaciones de alimentos de la región hacia dicho destino) suelen percibirse más bien intereses económicos detrás del movimiento de codificación.

El estudio de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de las que versan sobre organismos genéticamente modificados es fundamental, ya que estas “nuevas” (más bien de creciente importancia relativa) barreras al comercio, son tales solo en la medida en que no han sido superadas; una vez que el productor/exportador logra cumplir con los requerimientos del mercado de destino, las anteriores barreras se convierten automáticamente en ventajas comparativas respecto de aquellos competidores que aún no lo logran.

Así, el cumplimiento temprano de los requerimientos en materia de seguridad alimentaria no solo es necesario para mantener los mercados, sino que pueden ser utilizado para afianzar la posición en el mismo o inclusive para ganar mercados que antes parecían ya cerrados.

Estas medidas ahora implementadas deben ser vistas como nuevos costos fijos dentro de la cadena de producción, ya que no responden a situaciones coyunturales y parecieran tender más a profundizarse que a desaparecer.

Se destaca que las medidas de seguridad en los alimentos abren la competencia a un plano aún mayor. Anteriormente los exportadores competían entre sí para el ingreso a los distintos mercados, donde luego de enfrentar las barreras al comercio debían de competir con los precios y la calidad de los productos locales. Las medidas de seguridad en los alimentos eliminan esto, poniendo tanto a productores nacionales como externos en igualdad de obligaciones; por lo que se discute su carácter de barreras para-arancelarias.

Finalmente, el rol del Estado no queda relegado en ésta discusión, ya que si él decide apoyar a sus exportadores, cuenta con sendas herramientas para hacerlo y que pueden marcar una clara diferencia al momento de afrontar las medidas de seguridad en los alimentos.

El fijar la óptica sobre los desafíos de estas barreras al comercio o sobre sus posibles ventajas, hará la diferencia respecto a la estrategia comercial del exportador latinoamericano y a su capacidad de mantener o ganar mercados.

Introducción

Los últimos quince años de historia del comercio internacional han planteado un giro de gran relevancia en materia de exportaciones de piensos y alimentos.¹ Al tiempo que la evolución del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT por sus siglas en inglés) de 1947 logra una paulatina reducción de los aranceles aduaneros de los países desarrollados, nuevas medidas se oponen a la facilitación de comercio.

Las exigencias de calidad alimentaria, tanto en materia de salud como de seguridad,² presentan un nuevo escenario para los países de América Latina y el Caribe.

En junio de 1992, 157 Estados signaban el Convenio sobre Diversidad Biológica, que empezaba a dar contenido a las regulaciones de Organismos Genéticamente Modificados (OGM), proceso que culminaría en el año 2000, al firmarse el Protocolo sobre Seguridad en la Biotecnología.

Si bien los aportes de la ingeniería genética a la agricultura han sido de gran importancia para la mejora de las plantaciones, la incorporación de nutrientes, la resistencia a las adversidades climáticas y el consecuente aumento del volumen producido, sus efectos sobre los organismos humanos se encuentran aún en debate, y ciertos mercados, en especial el Europeo y el Japonés, se presentan reticentes a su aceptación sin reservas.³

¹ Se utilizará 'alimentos' para designar tanto a estos como a los piensos, de manera indistinta.

² Se utilizarán las denominaciones 'Seguridad Alimentaria', 'Seguridad de los Alimentos' y 'Seguridad en los Alimentos', como equivalentes, haciendo referencia a su *inocuidad* y no al acceso a los alimentos.

³ Véase: FAO, 2006; FAO, 2001 y www.cbd.int.

De esta forma, mientras el Convenio de 1992 ofrecía un enfoque favorable a los OGM debido a su posible utilización en la lucha contra el detrimento del índice de biodiversidad; el Protocolo de 2000 plantea su peligrosidad para la salud humana y animal, ofreciendo a los Miembros herramientas para el control del tránsito y comercialización de los transgénicos.⁴

Así mismo, durante el transcurso de la Ronda Uruguay, dos acuerdos se incorporaron al sistema multilateral de comercio y cobraron especial relevancia para la facilitación del intercambio de mercaderías, completando el marco normativo del nuevo panorama del comercio internacional de alimentos.

Por un lado el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) buscaba simplificar las trabas que los exportadores podrían encontrar en las fronteras de sus mercados de destino, regulando así las condiciones sobre las que los gobiernos importadores podrían establecer barreras comerciales.⁵

En simultáneo, la primera parte del Anexo 1 del Acuerdo de Marraquech incluía también el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF); que le daba entonces un marco al proceso de implementación de medidas de control de calidad en el comercio de productos alimentarios; proceso que se encontraba iniciando una rápida expansión. El Acuerdo incorporaba al sistema internacional de comercio los requisitos de Transparencia y Fundamentación Científica para las medidas sanitarias y fitosanitarias; así como el derecho al reconocimiento de la Equivalencia y la Regionalización; al tiempo que se instaba a los gobiernos a Armonizar sus normas con las internacionales.⁶

Las dificultades en la implementación de estos nuevos marcos normativos son variadas pero nunca escasas. Cada región presenta particularidades al respecto y cada producto ventajas o desventajas de acuerdo a cuán extensa sea su cadena de producción y distribución previa a la exportación y a cuáles sean los posibles riesgos para la salud que su contaminación pueda generar.

No obstante, las ventajas posibles, a nivel de país, resultan superiores a las existentes previa aparición de las medidas de seguridad en los alimentos.

Las barreras para-arancelarias convencionales son leyes, regulaciones, políticas o prácticas de un país que restringen el acceso de productos importados en su mercado; la clave en la definición que precede es 'restringen el acceso', las exigencias para-arancelarias son implementadas con miras a reducir ingreso de mercadería extranjera, aligerando la presión competitiva sobre los productores locales (Secilio, 2005).

Por el contrario, las medidas sanitarias y fitosanitarias que la mayoría de los países desarrollados han implementado en el transcurso de los últimos años, de acuerdo a sus legislaciones correspondientes, son también exigencias hacia el mercado interno;⁷ los estándares de calidad le son requeridos tanto a los importadores, como a los productores locales, lo cual ofrece la posibilidad de competir en una materia ajena a la protección nacional, en un mercado tan sensible como lo es el de los productos alimenticios.

A su vez, el incumplimiento grave de una medida de seguridad alimentaria por parte de un exportador, puede generar, en el gobierno importador, la suspensión de las transacciones afines

⁴ 'Organismos genéticamente modificados', 'OGM' y 'transgénicos' serán utilizados de forma indistinta y equivalente.

⁵ Véase: Rodríguez, 2006 y Larach, 2005.

⁶ Véase: Secilio, 2005; Salles Almeida, 2005; Larach, 2003 y OMC, 1998.

⁷ En los Estados Unidos el sistema NAIS (*National Animal Identification System*) incorpora, de manera voluntaria, la trazabilidad por cabeza individual de ganado al mercado agropecuario interno; medida que aún no se exige para las importaciones (USDA, 2007).

provenientes del país de origen del exportador en cuestión; abriendo las posibilidades a las banderas competidoras de acceder a un mercado que parecía ya dominado.⁸

La creación e implementación de medidas sanitarias y fitosanitarias, ya sea con miras a garantizar la salud o la seguridad, en los grandes mercados internacionales, presenta tanto dificultades como oportunidades a los productores y gobiernos de los países de América Latina y le Caribe. El entendimiento de las exigencias en materia de seguridad alimentaria debe evolucionar junto con ellas, acercando a los productores y exportadores de la región a nuevas dinámicas de competencia, abriendo así su abanico de oportunidades comerciales.

Por ello resulta indispensable realizar un recorrido por la situación actual de los grandes mercados alimentarios mundiales, a fin de vislumbrar en ellos cuáles son las causas y objetivos del incremento en medidas sanitarias y fitosanitarias que los productores de la región deben superar con miras a mantener o incrementar su participación en dichas plazas.

Se debe aclarar que si bien existe al respecto de las normas en materia de seguridad alimentaria, una discusión que versa sobre el impacto que las regulaciones privadas sobre la materia ocasionan, en análisis exhaustivo de dicha problemática se encuentra recogido en el trabajo de Salle de Almeida (2008); por ello el presente estudio se enfocará sólo en las regulaciones del sector público.

La información servirá, a la vez, para plantear las posibilidades que se le abren a América Latina y el Caribe en este nuevo marco internacional, y cómo pueden ser estas aprovechadas.

Quien no logre los estándares requeridos por las legislaciones ahora vigentes, sin importar sus bajos costos de producción o sus altos volúmenes de exportación, se arriesga a la pérdida de plazas tan importantes como la estadounidense, la europea, o la asiática.

⁸ El escenario se ha planteado en sendas ocasiones, una de las más recientes ha sido la suspensión de importaciones de carne norteamericana por parte del gobierno de Japón, debido al incumplimiento de una medida sanitaria (FPC, 2006).

I. Los desafíos

Muchas de las enfermedades de transmisión por alimentos (ETA) son ahora consideradas nuevas porque recientemente se han vuelto más comunes, por ejemplo: brotes de salmonelosis han sido reportados por décadas, pero en los últimos 25 años la enfermedad ha incrementado su incidencia en muchos países. Asimismo, muchos agentes patógenos de ETA son considerados nuevos debido a que el microorganismo fue descubierto recientemente o a que se desconocía que los alimentos podían ser su vehículo de transmisión (OMS, 2002b). Resulta difícil cuantificar los incidentes causados por ETA, pero solo en 2005 han sido reportados 1.8 millones de fallecimientos a causa de enfermedades diarreicas, cuya gran mayoría es atribuible a contaminaciones en los alimentos o el agua potable; en países industrializados el porcentaje de la población que sufre de ETA cada año está estimado en más del 30% (OMS, 2007).

Al factor emergente del tópico por parte de la creciente relevancia que las ETA han cobrado, se le ha de agregar el miedo reciente que la utilización de la cadena de suministros para actos terroristas⁹ ha generado.¹⁰

Al mismo tiempo, los OGM reportan grandes beneficios económicos para los productores y permiten cultivos más resistentes, rendidores y que pueden enfrentar adversidades en climas donde antes

⁹ “Terrorismo alimentario es definido como un acto o amenaza de contaminación deliberada de alimentos para el consumo humano con agentes químicos, biológicos o radionucleares, con el propósito de causar daños o la muerte a poblaciones civiles y/o destruir la estabilidad social, económica o política” (OMS, 2002a).

¹⁰ Si bien los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos, y los que siguieron en Londres y Madrid, han potenciado exponencialmente la preocupación, se ha de recordar que “en las últimas dos décadas, los miembros de la OMS han expresado su preocupación al respecto de la posibilidad de que agentes químicos y biológicos, o materiales radioactivos, pudieran ser deliberadamente usados para dañar a poblaciones civiles” (OMS, 2002a).

su producción no era posible; por estas y otras razones los transgénicos se han esparcido por gran parte de América Latina, igualmente que en otras regiones; las nuevas herramientas que pueden obstruir su comercialización presentan un gran desafío para los agricultores de la región, especialmente en las plazas europeas y asiáticas.

A continuación se analizarán las diversas medidas que los socios comerciales de América Latina y el Caribe toman respecto del comercio de alimentos. A fin de entender de manera más cabal dicho comportamiento, se intentarán vislumbrar las causas que dieron forma a las medidas adoptadas, y su justificación. Por último, se propondrán los efectos que las mismas han tenido para el comercio con la región.

Los tres mercados geográficos más representativos para el sector agro exportador latinoamericano (a saber: los Estados Unidos, el Nordeste Asiático y la Unión Europea)¹¹ comenzaron a profundizar el proceso de implementación de medidas sanitarias y fitosanitarias en los últimos diez años, así como también sus preocupaciones hacia los organismos genéticamente modificados; y si bien lo que se busca en la legislación de las tres regiones es la inocuidad de los productos, los orígenes de dicha preocupación divergen en cada uno de los casos y, de manera similar, lo hacen las exigencias que cada mercado presentan en cuanto a los requerimientos que deben cumplir los productos importados.

Se presenta entonces un nuevo paradigma comercial: **la ‘calidad’ de los alimentos empieza a ser considerada como un ‘producto’** que le otorga valor agregado a las exportaciones alimentarias de los países.

Si con la Revolución Industrial los Estados debieron especializarse en ‘qué’ exportar, de acuerdo a sus propias ventajas comparativas; en esta nueva etapa, la clave parece recaer sobre hacia ‘dónde’ y ‘como’ exportar; obligando a los productores a adecuar sus controles, normativas, certificaciones y niveles de información, a los requerimientos del mercado de destino.

La ecuación de la competitividad del Siglo Veinte utilizaba los costos de producción como factores determinantes de la política comercial de los Estados; el Siglo Veintiuno prioriza ahora las capacidades de acaparar mercados, implementando de forma rápida y convincente los controles requeridos por el país de destino, cumpliendo así con sus exigencias en materia de seguridad en los alimentos y sus cadenas de suministros.

A. La Unión Europea

1. Relevancia del mercado

La historia política, social y económica de todos los países de América Latina y el Caribe hunde sus raíces en Europa Occidental; siendo la única región donde los europeos se reconocen a sí mismos, aún contando con grandes colonias en el resto del globo. Las cumbres realizadas entre los 58 Estados soberanos comprendidos por el fenómeno han “permitido consolidar en gran medida los lazos entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe en una asociación birregional ambiciosa” según escribía la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, en ocasión de la Cumbre 2006.

Esta relación birregional se ha hecho sentir históricamente en la moda, la política y la cultura de América Latina y el Caribe, no obstante, la misma influencia no pareciera imprimir su sello en las relaciones comerciales, si bien en la Cumbre de Viena se anunció el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación, incluida una zona de libre comercio, con Centroamérica y en

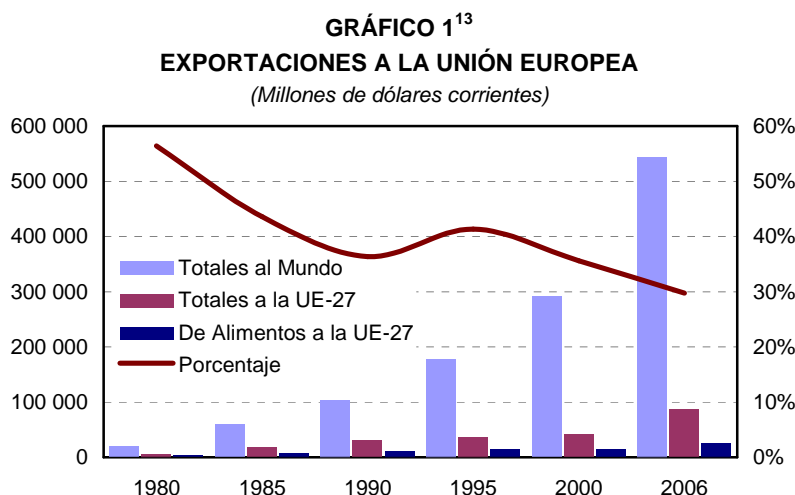
¹¹ A los efectos del presente documento, se hará exclusiva referencia a la República Popular China y al Japón.

principio también con la Comunidad Andina, que se suman al ya existente acuerdo marco entre la Unión Europea y el MERCOSUR.

En el Gráfico 1 se expresa el escaso impacto que las exportaciones de América Latina y el Caribe, con destino a la Unión Europea, tienen sobre el volumen total de comercio exterior de los países de la región; al mismo tiempo se ha de notar que el porcentaje que las exportaciones alimentarias¹² representan del total, exceptuando el leve repunte que dispusieran en 1995, ha tendido siempre a la baja. No obstante, hay que destacar que más del 30% de los movimientos comerciales con destino a la Unión Europea están compuestos por alimentos, lo cual no es un dato menor al momento de medir el impacto que una norma sanitaria o fitosanitaria europea podría tener sobre el comercio birregional.

En el Gráfico 2 se reflejan exclusivamente los flujos de productos alimentarios ingresados a la Unión Europea, desde el Mundo y desde América Latina y el Caribe, se aprecia que las importaciones provenientes de la región no solo no han disminuido sino que, salvando un ligero desaceleramiento entre 1985 y 1990, han crecido constantemente desde la década de 1980; llegando a ser, en 2006 el 34% de las importaciones extra-regionales de alimentos de la Unión Europea.

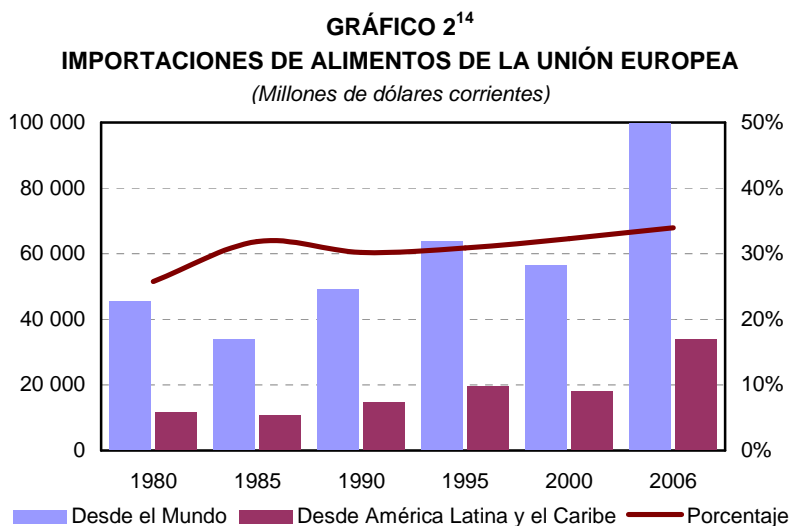
No obstante, en 2006, los movimientos de productos alimentarios dentro de la Unión Europea fueron por un total de 230.860 millones de dólares, que comparados en el agregado global (ahora incluyendo los movimientos intra-regionales) representan cerca del 70% del mismo; mientras que los provenientes de América Latina y el Caribe fueron por un total de 33.930 millones de dólares, es decir poco más del 10%. La magnitud del comercio dentro de la Unión Europea es casi siete veces mayor al proveniente de la región.



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

¹² A fin de conformar la categoría 'alimentos' han sido consideradas las exportaciones comprendidas como: Alimentos y Animales Vivos, Bebidas, Semillas y Frutos Oleaginosos, Aceites y Grasas de origen animal, Aceites y Grasas Vegetales fijos de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, revisión 3.

¹³ La categoría 'Mundo' excluye los movimientos comerciales intra-regionales.



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

2. Causas y objetivos

Las medidas adoptadas por la Unión Europea, sobre la base de los parámetros establecidos en el Libro Blanco de la Salud Alimentaria, enfocan sus esfuerzos principalmente en restituir la confianza que los consumidores europeos perdieron luego de los graves incidentes alimentarios ocurridos en la década de 1990 (brotes de *Salmonella*, *E. coli*, *Campylobacter* y *Listeria*, entre otros).

En búsqueda de tal objetivo se debieron reforzar las garantías de inocuidad de los alimentos, haciendo hincapiés en la trazabilidad de éstos para garantizar que no hayan sido expuestos a contaminantes en ningún punto de su elaboración.

El Parlamento Europeo debió tomar una serie de medidas comunitarias, ya que desde su óptica: “solo se puede conseguir la libre circulación de alimentos¹⁵ y piensos¹⁶ dentro de la Comunidad si los requisitos de seguridad alimentaria no difieren significativamente de un Estado Miembro a otro” (Párrafo 3 del Reglamento).

En el Reglamento se define ‘riesgo’ como “la ponderación de la probabilidad de un efecto perjudicial para la salud y de la gravedad de ese efecto, como consecuencia de un factor de peligro” (Artículo 3, párrafo 9), tanto en referencia a su inocuidad como a su composición genética. A la vez que ‘Alimento No Seguro’ (como contraposición a Alimento Inocuo) es considerado aquel que “a) sea nocivo para la salud; b) no sea apto para el consumo humano” (Artículo 14, inciso 2).

Específicamente en el caso de la relación entre los OGM y el medio ambiente, ‘riesgo’ “se define como la incertidumbre frente a una amenaza potencial para el ambiente, al permitirse el manejo y la liberación en este tipo de plantas [...] la probabilidad de ocurrencia del evento y la magnitud del impacto se presumen desconocidos” (Artunduaga y Alarcón, 2000).

¹⁴ La categoría ‘Mundo’ excluye los movimientos comerciales intra-regionales.

¹⁵ Según el Reglamento, serán considerados ‘alimentos’ cualquier sustancia o producto destinado a ser ingerido por los seres humanos o con probabilidad razonable de serlo, tanto si han sido transformados entera o parcialmente como si no (Artículo 2).

¹⁶ El Reglamento define ‘pienso’ como cualquier sustancia o producto, incluidos los aditivos, destinado a la alimentación por vía oral de los animales, tanto si ha sido transformado entera o parcialmente como si no (Artículo 3, párrafo 4).

Sintetizando lo expuesto: la **causa** principal del incremento en materia de seguridad alimentaria en la Unión Europea, de acuerdo con su legislación comunitaria vigente, está dada por los acontecimientos de la década de 1990 y la consecuente **pérdida de confianza** de los consumidores. En tanto que el **objetivo** de las presentes reglamentaciones es la eliminación del riesgo, entendido este en tanto “efecto perjudicial para la **salud**”, garantizando entonces un producto inocuo.

3. Instrumentos

Existen dos ámbitos fundamentales en la Unión Europea en lo que se refiere a comercio de productos alimentarios y piensos; ambos están enmarcados en las mismas normas comunitarias, aunque bajo los efectos de distintos tratados internacionales: el primero aqueja a la inocuidad alimentaria en general haciendo hincapié en los procesos de elaboración y en los controles, en donde se debe respetar lo pautado por el Acuerdo Sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; mientras que el segundo lo hace sobre la naturaleza del producto, apuntando principalmente a la comercialización de organismos genéticamente modificados, caso en el cual se debe mirar el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad.

La unificación de procedimientos dentro de la Unión Europea ha avanzado mucho más que en cualquier otra región del planeta; dicho esto, se ha de puntualizar que la misma tampoco es completa: las medidas de seguridad en los puertos siguen defiriendo entre cada uno de ellos, debido a las condiciones particulares que los mismos presentan, a las legislaciones de los diferentes Estados y al tipo de carga que manejada; si bien en 2004 se aprobó el Reglamento 725 sobre “la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias” la Conferencia Anual de la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO) de 2007 descartó, después de dos tentativas frustradas, la aprobación de una normativa comunitaria para todos los puertos europeos. Según el Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Transportes, Jaques Barrot: “los puertos europeos han demostrado ser muy diferentes, con modelos de gestión heterogéneos y múltiples fórmulas de integración en las cadenas de suministros” (OEA, 2007).

Así mismo, la postura de los Estados Miembros de la Unión Europea respecto de los OGM no es unánime, ya que Francia es considerada como uno de los mayores productores de alimentos, pero depende de los transgénicos para ocupar dicha posición (entre el 75 y el 80% de sus cultivos son OGM); y reclaman para sí el poder utilizarlos debido a que consideran que es la única forma de competir con los demás grandes productores, que ya han implementado la tecnología (La Hamaide, 2007).

En materia de seguridad alimentaria, la Unión Europea ha comenzado a trabajar en conjunto a fines de la década de 1990 y en 2000 fue aprobado el Libro Blanco Sobre Seguridad Alimentaria, el cual fue completado en 2002 con el Reglamento 178 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

Como se mencionaba en el apartado anterior, el objetivo de dichas medidas ha sido desde un principio la protección de la salud de los consumidores, y no obstante han existido dudas al respecto debido a que las medidas sanitarias han parecido establecer barreras no-arancelarias al comercio, de forma tal de interpretarse como reflejos de un neo-proteccionismo¹⁷ agrícola, se debe hacer una lectura fina de las disposiciones a fin de verificar la probabilidad de que tal aseveración sea verídica y comprobable; al respecto es relevante destacar que la presente investigación será llevada a cabo sobre las legislaciones vigentes y no sobre las prácticas que de ellas se deriven; de buscarse una interpretación semejante debería de realizarse una evaluación de implementación de

¹⁷ En el corolario se buscará definir el fenómeno.

dichas políticas públicas y un análisis exhaustivo de sus resultados, tal investigación escapa a los fines del presente documento.

El principio rector del Libro Blanco es que “la política de seguridad alimentaria debe basarse en un planteamiento global e integrado: es decir, a lo largo de toda la cadena alimentaria (‘de la granja al consumidor’)” (Párrafo 8).

Para que esto sea posible y efectivo, se requieren una serie de medidas coordinadas entre sí y orquestadas de manera armónica, algunas de las cuales ya se encuentran bajo el ámbito comunitario exclusivo, mientras otras aún son retenidas por los gobiernos de los Estados y sus órganos subsidiarios. Se analizarán a continuación las medidas propuestas por el Libro Blanco y aquellas ya implementadas por el Reglamento 178.

Principios de Seguridad Alimentaria: están destinados a velar por un nivel elevado de salud de las personas y de los consumidores; se establecen en el Capítulo 2 del Libro:

- Planteamiento Global e Integrado: es decir, a lo largo de toda la cadena alimentaria (‘de la granja al consumidor’), con la esperanza de que el mismo resolverá las insuficiencias derivadas del enfoque sectorial y rígido que le precedió y que ha limitado su capacidad de abordar rápidamente y con flexibilidad los riesgos para la salud;
- Sistema de rastreabilidad de los alimentos destinados al consumo humano y de sus ingredientes;
- Transparencia, entendida más en tanto principio republicano, que si bien incluye la forma establecida en el Acuerdo MSF, busca objetivos más amplios: fomentar la participación de todos los interesados, permitiéndoles hacer contribuciones eficaces para nuevos avances; el nivel de transparencia ya alcanzado mediante la divulgación de dictámenes científicos y de los informes de inspección deberá extenderse a otras áreas relacionadas con la seguridad alimentaria;
- Análisis de Riesgo como base sólida de la política de seguridad alimentaria, sobre tres componentes: determinación del riesgo (asesoramiento científico y análisis de datos), gestión de riesgo (reglamentación y control) y comunicación sobre el riesgo;
- La Comisión utilizará los mejores conocimientos científicos disponibles en el desarrollo de sus medidas de seguridad alimentaria;
- El Principio de Precaución se aplicará en las decisiones de gestión de riesgo; y
- En el proceso de toma de decisión de la UE se puede tener en cuenta, asimismo, otros factores legítimos pertinentes para la protección de la salud. En principio, esta cláusula fue incorporada a fines de contemplar factores como ser: medioambientales, de bienestar animal y de agricultura sostenible, entre otros, que en el momento de elaboración del Libro estaban siendo tratados por la Comisión del Codex Alimentarius.

El Libro establece, en su Capítulo 4, las bases para la creación de un “organismo alimentario europeo de naturaleza independiente, responsable en particular de la determinación y la comunicación de los riesgos en el ámbito de la seguridad alimentaria”, de acuerdo con lo cual, en 2002, fue creada la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA por sus siglas en inglés), destinada a trabajar sobre los ámbitos mencionados, dejando la función legislativa como competencia exclusiva de la Comisión, el Parlamento y el Consejo. Sus funciones se detallan en el Artículo 23 del Reglamento 178, siendo las principales:

- Determinación de Riesgo: consistente en proporcionar asesoramiento científico en todo lo relacionado con alimentos y la alimentación segura, incluyendo la salud animal y el

cuidado y protección de vegetación. La recopilación y análisis exhaustivos de datos son procesos previos necesarios para lograr un asesoramiento científico sólido y actualizado; el cual la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y sus Estados Miembros, tomarán en cuenta al momento de elaborar sus normativas;

- Comunicación de los Riesgos: donde EFSA debe asegurar que todas las partes interesadas y el público reciban información oportuna, confiable, objetiva y significativa, basada en los análisis de riesgo y experiencias científicas de la Autoridad; aumentando la información de los consumidores a la vez que se reducen las posibilidades de alarmas infundadas.

El Reglamento 178 aprobado por el Parlamento Europeo en 2002, incorpora nuevos principios, ahora referidos más específicamente al comercio dentro del bloque regional:

- Solo puede conseguirse la libre circulación de alimentos y piensos dentro de la Comunidad si los requisitos de seguridad alimentaria y de los piensos no difieren significativamente de un Estado Miembro a otro. Cada Estado, dentro de los lineamientos planteados por el Libro Blanco, se encuentra en libertad legislativa para reglamentar medidas sanitarias y fitosanitarias según sus propios análisis; con la excepción de que ya exista una norma comunitaria;
- Se reitera que las medidas que adopten los Estados o la Comunidad, deben estar basados, en general, en un análisis de riesgo, salvo que no se considere adecuado por las circunstancias o la naturaleza de la medida. Lo que se busca aquí son evitar barreras injustificadas, pero en atención especial al comercio con países Miembros;
- No obstante, se admite que en algunos casos, la determinación del riesgo no puede por sí sola ofrecer toda la información, por lo que se ha de tener en consideración a otros factores, tales como: sociológico, económico, ético, tradicional y medioambiental;
- Se busca que los Estados Miembros basen sus normativas en los análisis científicos de EFSA, de forma tal que estos unifiquen criterios, evitando así trabas al comercio dentro de la Unión Europea.

El Artículo 13, que se encuentra comprendido dentro del Capítulo 2 sobre Legislación Alimentaria, Sección 3 sobre Obligaciones Generales, hace referencia a las Normas Internacionales, donde se busca establecer el principio de Equivalencia a través de la participación de los Miembros en el desarrollo de normas técnicas internacionales, de coordinación en labores de normalización legislativas y de la celebración y concreción de acuerdos sobre reconocimiento de equivalencias.

Por último el Artículo 18, dentro del Capítulo 2, Sección 4 sobre Requisitos Generales de la Legislación, habla sobre el principio de Trazabilidad, por el cual deberá asegurarse que en todas las etapas de la producción, transformación y distribución de los alimentos, los piensos, los animales destinados a la producción y de cualquier sustancia destinada a ser incorporada en un alimento o un pienso, o con la probabilidad de serlo, sea posible identificar a cualquier persona que haya intervenido, y los exportadores deberán poner en práctica sistemas y procedimientos para identificar a las empresas a las que hayan suministrado sus productos.

AEO¹⁸

El Operador Económico Autorizado (AEO según sus siglas en inglés) es un programa impulsado a nivel global por la Organización Mundial de Aduanas (OMA), adoptado bajo el *SAFE Framework*

¹⁸ Para mayor información véase Alvarez, M. (2008).

of Standards en 2005; que tiene por objetivo mejorar la seguridad de la cadena de suministros y, a través de reconocimientos mutuos de Programas AEO Nacionales, facilitar el intercambio comercial seguro.

Un AEO es “una parte envuelta en el movimiento internacional de bienes, sin cualesquiera sean sus funciones, que ha sido aprobado por o en nombre de una administración nacional de aduanas, en acuerdo con OMA o un estándar equivalente de seguridad en la cadena de suministros” (OMA, 2006: 3).

En junio de 2007 la Comisión Europea publicó las Orientaciones para la implementación del AEO en la Unión Europea.

Como primera medida divide a las partes envueltas en la cadena en siete: Fabricante, Exportador, Transitario, Depositario, Agente de Aduanas, Transportista e Importador; siendo todos altamente importantes, pero con diferentes responsabilidades.

Luego, el programa establece tres tipos de certificados, con distintas exigencias cada uno, respecto del tipo de solicitante y establece los beneficios:

- a) Simplificación Aduanera: Mayor facilidad para beneficiarse de las simplificaciones aduaneras; Menor número de controles físicos y documentales; Tratamiento prioritario en caso de que sea seleccionado para una inspección; Posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.
- b) Protección y Seguridad: Posibilidad de acogerse a la notificación anticipada; Requisitos reducidos de aportación de datos para las declaraciones sumarias; Menor número de controles físicos y documentales; Tratamiento prioritario en caso de que sea seleccionado para una inspección; Posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.
- c) Simplificación aduanera/Protección y Seguridad; gozará de todas las ventajas de las dos categorías anteriores.

Los requisitos para obtener la certificación no varían entonces solo respecto del tipo de certificado que se postule, sino también de acuerdo a la actividad que se realice. Las categorías analizadas son 23, las cuales han sido agrupadas en tres áreas:

- **Procedimientos:** 1) Aduaneros; 2) Relativos a la copia de seguridad, a la recuperación normal y de emergencia de archivos; 3) Sistema Contable; 4) Sistema de control interno; 5) Seguridad de la información: Protección de los sistemas informáticos, y seguridad de la documentación; 6) Logísticos;
- **Infraestructura:** 7) Volumen de actividad; 8) Flujo de mercancías; 9) Entrada o acceso a las instalaciones; 10) Seguridad física; 11) Unidades de carga; 12) Mercancías entrantes; 13) Almacenamiento de las mercancías; 14) Producción de las mercancías; 15) Carga de las mercancías;
- **Empresa:** 16) Estadísticas de aduanas; 17) Historial de cumplimiento; 18) Solvencia Financiera; 19) Seguridad; 20) Requisitos no fiscales; 21) Requisitos en materia de seguridad impuestos a los socios comerciales extranjeros; 22) Seguridad del personal; 23) Servicios exteriores (UE, 2007a).

Si bien el programa comenzó a funcionar recién en enero de 2008, se espera que prontamente los operadores autorizados que respeten los altos estándares de seguridad se beneficien de la facilitación del comercio; a la vez que a partir de julio de 2009 se comenzará el intercambio avanzado de información sobre pre-arribo y pre-despacho de mercadería, entre operadores y

aduanas, constituyéndose en el primer paso para la implementación del llamado Proyecto de Aduanas Electrónicas.¹⁹

Este es un compromiso que la Unión Europea toma, tanto para la seguridad de sus suministros como para la facilitación del comercio; según László Kovács, Comisionado responsable de Impuestos y Aduanas, “*reliable traders must benefit from sufficiently far-reaching trade facilitation measures*”²⁰ (Cargo Security, 2006).

Etiquetado²¹

Desde 1997 la Unión Europea obligaba a los fabricantes a detallar en las etiquetas de los alimentos si estos contenían OGM. Las etiquetas debían reflejar claramente en su lista de ingredientes si en su composición se incluían derivados de maíz o soya transgénica (únicos dos OGM autorizados) en un porcentaje mayor a 0.9%; umbral que se supone permite cubrir posibles contaminaciones accidentales. En el caso de los transgénicos no autorizados, el umbral era de 0.5%.

La soya y el maíz transgénicos, o los productos procesados a partir de ellos se encuentran en el 60% de los alimentos procesados y debían figurar con la leyenda ‘modificado genéticamente’ o ‘producido a partir de soja/maíz genéticamente modificado’. En el etiquetado debían figurar también, los aditivos o saborizantes de origen transgénico.

La legislación Europea cambió a partir de abril de 2004, ahora se obliga al etiquetado de aquellos productos en los que, a nivel de ADN, puede ser detectado el gen modificado. Así, las etiquetas ya no se basarán en ningún análisis del producto final (debido a que se asume que algunos de éstos no revelan su naturaleza transgénica), sino que el productor deberá declarar si la materia prima utilizada es OGM; y el agricultor deberá de hacer lo propio con el fabricante.

4. Efectos

Como se adelantó en el apartado anterior, las relaciones entre la región y la Unión Europea, en materia alimentaria, están sesgadas por dos dimensiones reglamentarias distintas. La normativa comunitaria es una sola pero su aplicación difiere de acuerdo a la materia sobre la que verse, debido a que el compromiso internacional cambia. El consumo europeo de alimentos ha aumentado su volumen junto con el de la producción intra-regional; los exportadores de América Latina y el Caribe han logrado mantener, hasta el momento, el porcentaje de participación en dicha plaza; no obstante, deben implementarse las medidas que cumplan con los nuevos requisitos, si lo que se busca es que la relación continúe o mejore.

De la misma forma que existen dos ámbitos de aplicación, éstos ocasionan dos efectos distintos sobre los productores latinoamericanos y caribeños. En lo concerniente a las reglas europeas que caen dentro del ámbito del Acuerdo MSF, los desafíos que se presentan son en materia de innovación y adaptación. Los exportadores deben incorporar una serie de tecnologías y procedimientos nuevos que permitan la satisfacción de las autoridades europeas respecto de requisitos tales como la trazabilidad de los productos. Esta incorporación tecnológica, y su consecuente capacitación, resultan ineludibles si se pretende mantener el mercado Europeo en los índices actuales o incrementarlos. Aun así, hay que ser conciente de las variaciones que existen entre las legislaciones de los distintos Estados de la Unión Europea, la información solicitada no deja de ser similar, pero el formato y el procedimiento para presentarla sí lo es.

¹⁹ En noviembre de 2005 la Comisión Europea adoptó dos propuestas para modernizar el Código Aduanero e introducir un sistema electrónico *paper-free*. La primera propuesta apunta a simplificar y dinamizar los procesos; mientras que la segunda está diseñada para hacer compatibles los sistemas de aduanas de los distintos miembros, introduciendo un sistema electrónico de análisis de riesgos y mejorando el control fronterizo. El objetivo es simplificar el comercio, haciendo a las empresas más competitivas al reducir los costos, a la vez que se mejora la seguridad en el territorio de la Unión Europea. (UE, 2005)

²⁰ Operadores confiables deben beneficiarse de profundas medidas de facilitación del comercio (traducción no oficial).

²¹ Fuente: Consuma Seguridad, 2008.

Así las nuevas medidas para la importación de carne vacuno bloquearon las exportaciones brasileñas el 31 de enero de 2008; un mes mas tarde Bruselas confirmó que 16 explotaciones ganaderas de Brasil cumplían las condiciones sanitarias necesarias; no obstante, la presentación por parte de las autoridades brasileñas fue de 200 empresas, luego de que se negara un primer proceso en que se solicitaba la autorización de las 2,681 explotaciones (Eroski, 2008a).

Si tomamos los inconvenientes planteados por la implementación de las reglas bajo el Protocolo de Cartagena, el resultado es distinto, lo que se discute en dicho caso no es el proceso de producción o las garantías que se puedan presentar sobre la protección del producto a fin de evitar su contaminación. La preocupación en estos casos pasa por la naturaleza misma de los OGM; el rango completo de sus efectos —o de la ausencia de los mismos— sobre la salud humana y el medioambiente, es aún científicamente debatido. En estos casos los escenarios a los que los productores pueden enfrentarse son básicamente dos: en el primero de ellos, no se logra científicamente comprobar la inocuidad del alimento, y el Estado decide implementar una Medida Precautoria, que bajo el Protocolo podría ser establecida sin límite de tiempo. En el segundo escenario, se logra científicamente comprobar la inocuidad, pero se restringe la competitividad y se aumenta el costo del producto obligando a un etiquetado que detalla la composición del mismo y lo destaca como transgénico.

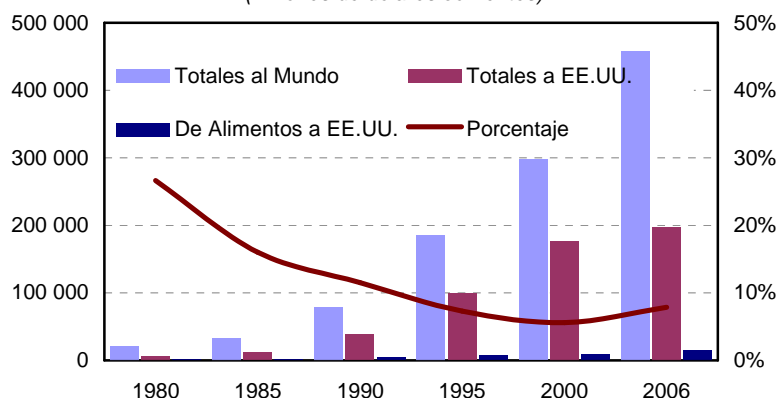
Aún con las restrictivas medidas tomadas por la Comunidad, se calcula que las enfermedades infecciosas de animales transmisibles a personas afectan a 350 mil individuos en la Unión Europea, cada año (Eroski, 2008g). A lo que debe sumársele que, según estimaciones, cada 15 días llega a España una nueva plaga a través de las importaciones de frutas y hortalizas (Eroski, 2008h).

B. Estados Unidos

1. Relevancia del mercado

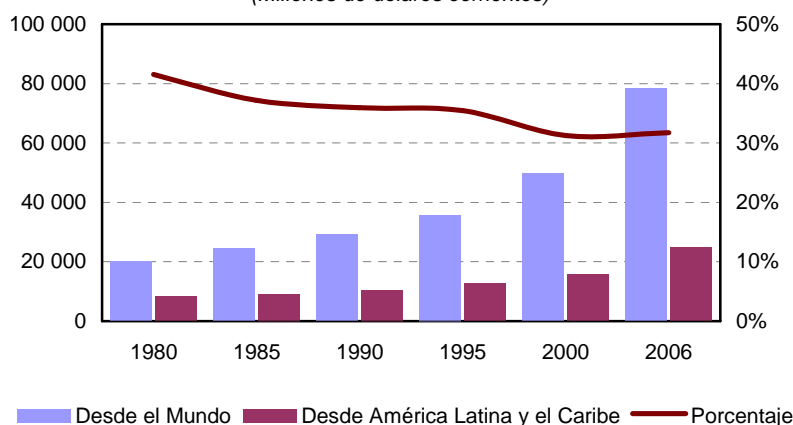
Luego de la independencia, tanto de los Estados Unidos como del resto de la región, si bien la cultura, ideología política y religión eran en su mayoría distintas, el lazo económico se hizo notar de manera sobresaliente, debido a la pujante industria norteamericana, que absorbió gran parte del comercio que la región dirigía a las antiguas metrópolis. En el Gráfico 3 se observa la magnitud del comercio actual que la región mantiene con los Estados Unidos, y si bien en 2006 aproximadamente el 43% de las exportaciones de América Latina y el Caribe tenían por destino Norteamérica, se debe destacar el descenso que el porcentaje de alimentos viene teniendo y que aún considerando la leve recuperación en 2006, sigue estando muy por debajo de los valores de la década de 1980.

GRÁFICO 3²²
EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS
 (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

GRÁFICO 4
IMPORTACIONES DE ALIMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS
 (Millones de dólares corrientes)



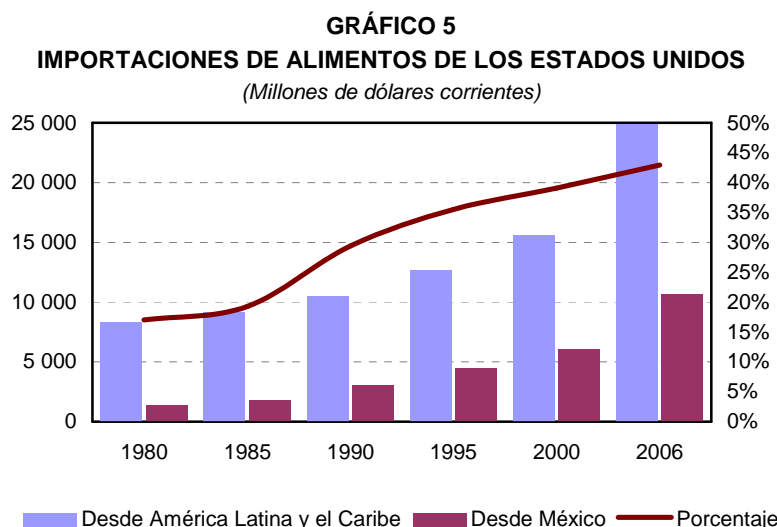
Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

No obstante lo dicho, se podría asumir que el aumento en los precios del petróleo, del volumen exportado de bienes manufacturados o industriales, o una modificación en los precio de los *commodities* son los causantes de la caída del porcentaje de exportaciones de alimentos. Sin embargo, si se observa el Gráfico 4, se puede ver cómo las importaciones estadounidenses de alimentos provenientes de la región, si bien han crecido en valor en las últimas dos décadas y media, han disminuido su participación en las importaciones totales de alimentos, cayendo cerca de nueve puntos porcentuales entre 1980 y 2000, y aunque se hayan comenzado a recuperar a partir de dicha fecha, solo lo han hecho en un 0.4% (2006).

Una modificación en las normas MSF en los Estados Unidos haría sentir sus efectos particularmente sobre un país de la región: México, que en 2006 logró concentrar cerca del 43% de las exportaciones alimentarias con destino hacia Norteamérica, porción que continúa aumentando (ver

²² La categoría 'Mundo' excluye exportaciones intra-regionales.

Gráfico 5). México no solo se encuentra frontera de por medio con los Estados Unidos, sino que comparte con ellos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que le abre grandes posibilidades arancelarias, pero que podrían verse complicadas por las nuevas barreras comerciales.



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

2. Causas y objetivos

Los ataques terroristas del 11 de Septiembre de 2001 al *World Trade Center* en los Estados Unidos causaron un vuelco en la política del país; la prueba de que las organizaciones terroristas internacionales, especialmente Al-Qaeda, eran capaces de llevar el fuego al territorio norteamericano cambió el orden de prioridades del gobierno de George W. Bush, quien inició una larga serie de acciones destinadas a contra atacar a sus enemigos y reforzar la seguridad de sus habitantes.

Una de dichas medidas fue asegurar el suministro alimentario, los incidentes sanitarios y fitosanitarios no intencionados se han cobrado una gran cantidad de víctima en la última década, a los que se le debe agregar que durante 2006 dos brotes de E. Coli pusieron a prueba el sistema norteamericano, el cual demostró su vulnerabilidad: el primero infectó a 199 personas en 26 estados, cobrándose la vida de 3 de ellas y su origen se logró rastrear hasta las espinacas cultivadas en el Valle Salinas en California; el segundo afectó a varias docenas de personas, pero los investigadores llegaron a un callejón sin salida en las cadenas de Taco Bell y Taco John's, afortunadamente este último incidente no produjo ninguna fatalidad, pero dejó en evidencia las flaquezas del sistema americano.

La posibilidad de que un atentado utilizase a los alimentos como arma acosa las ideas del gobierno norteamericano. En tales términos se inició, poco después del atentado del 11 de Septiembre, la implementación de seguros que mantuviesen la inocuidad de los alimentos y la seguridad de sus medios de transporte. Un ataque terrorista perpetrado sobre la cadena alimentaria resultaría mucho más impune que uno convencional: “para el momento en que tomamos conocimiento de que [una crisis alimentaria] está ocurriendo, ya ha sobrepasado ampliamente nuestra capacidad de intervenir”, según palabras de Shaun Kennedy (Straw, 2007).

“En el pasado, las preocupaciones sobre seguridad en alimentos se concentraban en accidentales contaminaciones naturales a las que los alimentos pudiesen verse expuestos. Pero ahora, la preocupación reside en que agentes biológicos, químicos o radioactivos puedan ser introducidos intencionalmente en la cadena de suministros” (FDA, 2004). Uno de cada cinco productos alimentarios que se consume en los Estados Unidos es importado, y en el invierno cerca del 80% de las frutas y vegetales proceden del extranjero, lo cual vuelve al país altamente vulnerable a las contaminaciones en la cadena de suministros, ya sean estas intencionadas o no (CBP, 2007).

Existen varios atributos que hacen a los productos alimentarios atractivos para los terroristas: se importan a los Estados Unidos en grandes volúmenes, contienen distintos ingredientes, pueden preservar diversos factores patógenos y son rápidamente distribuidos y consumidos, especialmente por un grupo de alto riesgo como los son los niños (Straw, 2007).

Bioterrorismo no es más que el nombre que se ha utilizado para reflejar este temor, el miedo al empleo con fines criminales de microorganismos patógenos, toxinas o sustancias perjudiciales contra la población, con el propósito de infundir terror, ya sea a través de la enfermedad o de la muerte.

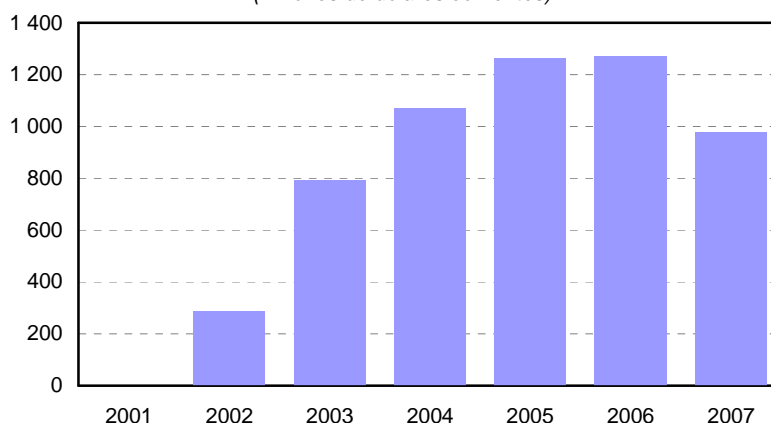
Sintetizando: la **causa** principal del incremento en materia de seguridad alimentaria en los Estados Unidos se encuentra en una relación establecida entre los acontecimientos del 11/9 y la posibilidad de que un **atentado** utilice alimentos como armas o su cadena de suministro como medio de transporte. En tanto que el **objetivo** de las presentes reglamentaciones es la inocuidad de los productos alimentarios, en tanto que garantice **evitar un atentado bioterrorista** en Norteamérica.

3. Instrumentos

Las reglamentaciones en materia de seguridad alimentaria son de recientes formulación en todo el mundo; el análisis de las de la Unión Europea se limitó a las Normas Comunitarias, lo cual facilitó la labor debido a que las mismas habían sido preparadas con más tiempo y englobaban más principios y directrices que procedimientos concretos y operativos; pero en el caso de los Estados Unidos la situación es diferente, se ahondará en los distintos instrumentos específicos que se utilizan en dicho país, y los mismos han comenzado su marcha con el 11/9 como puntapié inicial, los cual los condiciona a variables temporales obvias.

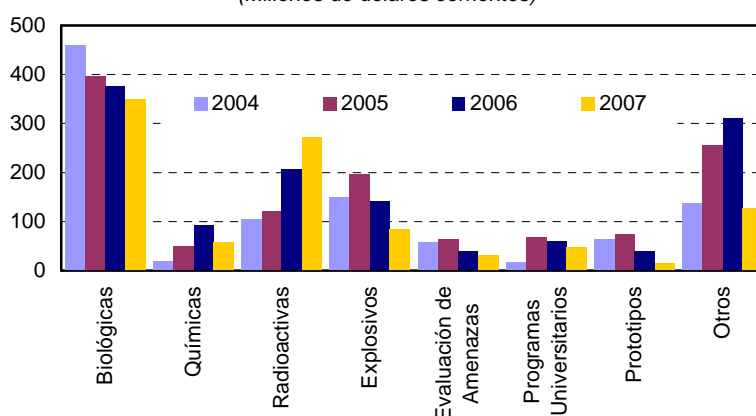
Desde entonces la estrategia de Seguridad Nacional (aprobada en 2002) ha sido acompañada por diversas iniciativas y programas. La importancia que el gobierno de los Estados Unidos dio al nuevo *Department of Homeland Security* (DHS) se vio claramente reflejada en el incremento del presupuesto del mismo; el cual ha causado grandes erogaciones al gobierno federal, las cuales han empezado a reducirse recién durante el transcurso del 2007 (ver Gráfico 6), y cuyo destino principal ha sido siempre la protección frente al Bioterrorismo (ver Gráfico 7).

GRÁFICO 6
PRESUPUESTO DEL DHS
 (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Reproducido desde AAAS, 2006.

GRÁFICO 7
PRIORIDADES PRESUPUESTARIAS DEL DHS
 (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Reproducido desde AAAS, 2006.

Legislativamente existen dos instrumentos centrales dentro de los Estados Unidos: la *Bioterrorism Act*, aprobada en junio de 2002, y la *Safe Port Act*, aprobada en octubre de 2006. Estas normativas, a su vez, contienen programas que son en definitiva a los que los exportadores se enfrentan.

Ley de Bioterrorismo

Aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 12 de junio de 2002, su nombre completo es “Ley de Seguridad Pública y Preparación y Respuesta ante el Bioterrorismo” y la Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA por sus siglas en inglés) es la autoridad responsable de su desarrollo y puesta en práctica.

Su ámbito de aplicación comprende todos los productos destinados tanto a la alimentación humana como de los animales;²³ incluyendo las bebidas, pero dejando de lado los productos cárnicos, de pollería o huevos procesados, ya que estos continúan estando bajo el control exclusivo del Departamento de Agricultura.

La ley se compone de cinco títulos:

- I. Preparativos Nacionales Contra el Bioterrorismo y Otras Emergencias de la Salud Pública;
- II. Fortaleciendo el Control de Agentes Biológicos Peligrosos;
- III. Protegiendo la Inocuidad y la Seguridad del Abastecimiento de los Alimentos y Medicamentos;
- IV. Inocuidad y Seguridad del Agua Potable;
- V. Medidas Adicionales.

El título tercero es en el que se nuclean las medidas que afectan al comercio internacional, las mismas ya han sido reglamentadas por la FDA y las tres principales se resumen a continuación:

- Sección 305. Registro de Instalaciones Alimentarias: Aquellas instalaciones, ya sean nacionales o extranjeras, que fabriquen, procesen, envasen, distribuyan, reciban o almacenen alimentos para el consumo humano o animal en los Estados Unidos, deberán registrarse ante la FDA, proporcionando: nombre y dirección de la empresa, teléfono, fax, e-mail, compañías filiales, marcas comerciales, listado de los artículos que produce y nombre y dirección de un agente que resida o mantenga un lugar de trabajo en los Estados Unidos, el cual actuará de enlace entre la empresa y la FDA.
- Sección 306. Establecimiento y Mantenimiento de Registros de Trazabilidad: Las personas o compañías que fabriquen, procesen, envasen, distribuyan, reciban, almacenen o importen alimentos, están obligadas a crear y mantener registros, según la FDA considere necesario, a fin de identificar las fuentes previas de sus insumos. Los transportistas, a su vez, deberán guardar registro de cada alimento transportado, en el mismo incluirán quién lo tuvo antes, quien lo tendrá después, de qué tipo de alimento se trata y en qué transporte fue movido.
- Sección 307. Notificación Previa de Embarque de Alimentos: Para ingresar un alimento en los Estados Unidos, el importador con domicilio permanente en Norteamérica debe notificar previamente a la FDA. Las notificaciones se tienen que realizarse no antes de los cinco días anteriores a su llegada y a más tardar: dos horas si llega por carretera, cuatro horas si llega por avión o ferrocarril, ocho horas si llega por mar.

Por último se debe destacar que la Sección 303 autoriza a la FDA a proceder con la Detención Administrativa de productos alimentarios si cuenta con pruebas o información creíble de que los mismos representan una amenaza de consecuencias negativas graves para la salud o muerte de personas o animales.

SAFE Port Act

Aprobada el 13 de octubre de 2006, la *Security and Accountability For Every (SAFE) Port Act* incorpora una batería de refuerzos para el DHS, que incluyen el escaneo de radiación en el 100% de los contenedores que ingresen al país y la conformación de un listado de antecedentes de todos los empleados portuarios. Pero más allá de las medidas que la ley establece para los Estados

²³ La FDA utiliza como definición de 'alimento' la incluida en la Sección 201 de la Ley de Bioterrorismo: "Artículos usados como alimentos o bebidas por el hombre o los animales; goma de masticar; y los productos utilizados como componentes de tales artículos".

Unidos, y cuyo costo inicial se calcula en 6,700 millones de dólares, la nueva norma ha venido a dar marco a una serie de programas que ya eran aplicados en los Estados Unidos para con los países proveedores de alimentos, pero que carecían de un fundamento legal sólido; nos referimos a los programas CSI y C-TPAT (Malone, 2006).

Antes de analizar los programas preexistentes destacaremos las principales características que la *SAFE Port Act* incorpora respecto de la seguridad de la cadena internacional de abastecimiento:

- Establece estándares adicionales para el sistema *Automated Targeting System* (ATS) requiriendo la disposición de información adicional con respecto al cargamento destinado para la importación en los Estados Unidos;
- Prevé la iniciación de un procedimiento para establecer estándares y los procedimientos mínimos para asegurar los containeres en tránsito a Estados Unidos;
- Se incita al Secretario del DHS a que promueva y establezca los estándares internacionales de seguridad para los containeres que se mueven a través de la cadena internacional de abastecimiento, con los gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales.

El programa **CSI** (*Container Security Initiative*) fue lanzado originalmente por la Aduana de los Estados Unidos en enero de 2002, su objetivo era mejorar la seguridad buscando evitar que los containeres fueran utilizados por terroristas para transportar armas dentro de los Estados Unidos; en definitiva, lo que se buscaba era facilitar la detección de amenazas potenciales con mayor rapidez y en el puerto de origen.

El programa CSI se compone de cuatro núcleos principales:

- La utilización de herramientas automatizadas para la detección de containeres de alto riesgo;
- El pre-escaneo y evaluación de los containeres antes de que estos dejen el puerto de origen;
- La implementación de tecnología que permita un pre-escaneo rápido, impidiendo la demora innecesaria del producto;
- La utilización de containeres ‘inteligentes’ y más seguros, que permitan a los oficiales de aduana de los Estados Unidos identificar rápidamente aquellos que hayan sido violados o violentados durante su tránsito hacia el puerto de destino.

A través del programa, oficiales de la Aduana de Estados Unidos trabajan en conjunto con sus contrapartes en los puertos de origen a fin de establecer los criterios de seguridad que deberán ser contemplados para determinar los containeres de alto riesgo, implementando tecnologías que permita su revisión sin violar los sellos de los containeres. A su vez, se ofrece a los países participantes no solo la reciprocidad del flujo de información, sino también la oportunidad de que envíen a sus propios oficiales a los mayores puertos estadounidenses, para que éstos puedan determinar los containeres de alto riesgo que sean despachados con destino a sus propios puertos.

El programa contaba con una meta para 2007 que consistía en 58 puertos en el extranjero,²⁴ objetivo que fue cumplido en marzo²⁵ de dicho año. Si bien el número es alentador, hemos de destacar que América Latina y el Caribe cuentan, actualmente, solo con 10 puertos (8 países) incorporados a la CSI: Santos (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Puerto Cortés (Honduras),

²⁴ El 70% de los containeres destinados a Estados Unidos pasa por solo 20 puertos en el mundo.

²⁵ Fuente: www.cbp.gov.

Caucedo (República Dominicana), Kingston (Jamaica), Freeport (Bahamas), Balboa, Colón, Manzanillo (Panamá) y Cartagena (Colombia)²⁶ e incorporados todos en los últimos dos años;²⁷ no obstante, esto no refleja necesariamente un desinterés por parte de la región, ya que la elección de puertos para la instauración del CSI la hace la Aduana de los Estados Unidos y es muy extraña (aunque no sin precedentes) la postulación por iniciativa propia de un Estado.

Resulta importante destacar que si bien ya tiempo ha pasado de cuando Luft y Korin escribieran que “el número de ataques piratas a embarcaciones se ha triplicado en la última década” (2004) ya que la Organización Marítima Internacional (OMI) informa que el número²⁸ ha descendido bruscamente en los últimos dos años, para colocarse a niveles de 1997;²⁹ su concepto de que “gran parte de la piratería actual es terrorismo con inclinación ideológica y una amplia agenda política” (Luft y Korin, 2004) parecería no haber perdido vigencia alguna.

Si bien la reducción de la piratería a nivel global no puede ser adjudicada en exclusividad al programa CSI,³⁰ su inferencia en la disminución de los ataques en puerto y rada es reconocida globalmente.

El **C-TPAT** (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*) fue creado en abril de 2002 como un programa voluntario,³¹ consistente en la asociación de gobiernos y empresas importadoras, con el propósito de lograr un ingreso expedito de mercaderías a los Estados Unidos, a través de la protección de los contenedores de carga contra actos terroristas, extendiendo el perímetro de seguridad lo más lejos posible, para garantizar que los importadores transporten sus bienes en asociaciones seguras, desde el momento en que la mercadería abandona la fábrica, hasta el punto en que arriba en su comercio de destino.

El programa nuclea ya a más de 8.000 compañías, por lo que se estima que más del 60% de la mercadería importada a los Estados Unidos lo hacen a través del Programa; con él se espera disuadir a los terroristas de utilizar las cadenas comerciales de abastecimiento para transportar bombas, armas de destrucción masiva, armas biológicas o químicas, y partes componentes para el ensamblaje de armas.

El Programa cuenta con cinco metas definidas; no obstante, existen dos más abstractas pero que engloban la idea original del C-TPAT: construir fronteras más seguras a la vez más eficientes.

- Asegurar que los miembros mejoren su seguridad en la cadena de abastecimiento, de acuerdo con los criterios del C-TPAT;
- Proporcionar incentivos y beneficios para acelerar el flujo de mercadería dentro del sistema C-TPAT;
- Incorporar los principios del C-TPAT en la comunidad internacional a partir de la cooperación y coordinación;
- Brindar apoyo a otras iniciativas y programas de la Aduana de Estados Unidos; y
- Mejorar constantemente la administración del programa C-TPAT.

²⁶ Se deberá recordar que si bien México es el mayor exportador de la región con destino a los Estados Unidos, la mayoría de su comercio se realiza por tierra, por lo que no debería llamar la atención que no contase con ningún puerto con certificado CSI.

²⁷ Ninguno de los diez puertos mencionados se encontraba en tal condición en marzo de 2005.

²⁸ Es importante notar que si bien los registros sobre actos de piratería no son siempre exactos, ya que muchas veces las navieras evitan denunciar el ilícito a fin de no encarecer su seguro ni desprestigiarse; el relevamiento paralelo a OMI llevado a cabo por el Buró Marítimo Internacional (BMI) confirma el raudo desaceleramiento en 2005 y 2006 (BMI, 2006).

²⁹ OMI, 2007.

³⁰ Ha influido notablemente la entrada en vigor del Código ISPS de la OMI, junto con otros importantes esfuerzos en este sentido.

³¹ Si bien el Programa aún es voluntario, lo cual no parece estar pronto a ser modificado; las autoridades de los Estados Unidos no han descartado que algunas de sus exigencias puedan convertirse en obligatorias en un futuro no tan lejano.

Unirse al Programa, si bien es voluntario, requiere que el postulante cumpla con tres etapas previas:

- Memorándum de Entendimiento (MOU): el mismo debe estar firmado por un funcionario de la corporación comprometiendo a la compañía a participar del Programa. La Aduana de los Estados Unidos efectúa entonces una verificación de antecedentes de la compañía y notifica si la misma aprueba el proceso.
- Cuestionario sobre Seguridad de la Cadena de Abastecimiento: luego de aprobado el MOU la empresa tiene 60 días para completar el Cuestionario, en el cual debe brindar información sobre los asociados de negocios de la compañía; esa información permite a la Aduana evaluar las prácticas existentes de seguridad.
- Autoevaluación de su Programa de Seguridad: la compañía debe evaluar su propia cadena de abastecimiento, utilizando la información reunida en los cuestionarios a sus asociados de negocios y observando cómo ellos garantizan que todo el proceso sea seguro. Si se descubren vulnerabilidades, pueden indicar cuáles serán las acciones que se tomarán para corregir esos problemas. Luego la Aduana revisa el plan y, si es aprobado, certifica a la compañía como miembro del C-TPAT.

El programa C-TPAT divide la seguridad de la cadena de abastecimiento según seis criterios o elementos, las compañías que incumplan con ellos serán suspendidas de programa y solo se les reestablecerá la membresía una vez corregido el problema. Las compañías adheridas al programa reciben asesoría de los funcionarios de la Aduana sobre cómo mejorar la seguridad de sus complejos en las siete áreas respectivas:

- Seguridad de Procedimientos: los miembros deben asegurar que disponen de los procedimientos apropiados para protegerse del material no manifestado que ingresa a la cadena de abastecimiento. Se sugieren una serie de controles, los cuales incluyen la introducción y retiro supervisado de carga, el apropiado marcaje, pesaje, recuento y documentación de la carga; la detección de mermas y excedentes, y la verificación de los sellos de los contenedores.
- Seguridad Física: se exige que todos los edificios y patios ferroviarios deben ser contruidos con materiales que resistan el ingreso ilegal de personas.
- Seguridad de Personal: las compañías deben efectuar una verificación de empleos y entrevistas a los candidatos a empleo, incluyendo periódicas verificaciones de antecedentes y verificaciones de solicitudes.
- Educación y Entrenamiento: se debe proporcionar un programa de concientización de la importancia de la seguridad a los empleados, junto con un entrenamiento para reconocer conspiraciones internas, mantener la integridad de la carga, y determinar y hacer frente al acceso no autorizado.
- Procedimientos para el Manifiesto: los cuales deben ser completos, legibles, precisos y deben ser remitidos a la Aduana de los Estados Unidos antes de que arribe el embarque.
- Seguridad del Transporte: se debe garantizar la integridad física de los medios de transporte.

El Programa intenta desafiar la creencia de que mayor seguridad implica menor eficiencia y espera reportar una serie de beneficios a sus miembros, entre los cuales se destacan: menor cantidad de inspecciones y de tiempo de espera en las aduanas; políticas y monitoreos propios; certificados que permite un acceso rápido (*'Fast Lanes'*) en las fronteras de Canadá y México; posibilidad de asistencia a los seminarios de entrenamiento en seguridad ofrecidos por la Aduana.

Existen tres grados de beneficios:

1. Para miembros solamente certificados: conlleva una reducción de entre cinco y ocho veces menos exámenes que los que debe afrontar un no-miembro.
2. Para miembros validados: se realizan aún menos exámenes y cuando estos son necesarios el container se mueve al principio de la fila.
3. Para estos casos, idealmente, no se requiere ningún examen de seguridad regular e infrecuentes inspecciones aleatorias.

Igualmente, “ningún nivel de beneficio [otorgado por el C-TPAT] eximirá a las compañías del 100 por ciento de revisión por scanner requerido bajo la *SAFE Port Act* a partir de 2012” (Inside U.S. Trade, 2007c).

El C-TPAT se diferencia del AEO de OMA en los puntos a tomar en consideración, ya que AEO es más amplio y revisa estados financieros y comunicación de datos, elementos que el C-TPAT no toma en cuenta.³²

Por último se debe recordar que el proceso normativo en lo referente a seguridad en los alimentos en los Estados Unidos es recién y por lo tanto cambiante, mejoras a los programas existentes y nuevas medidas están siendo analizadas constantemente. Edward Kennedy, de la Comisión de Salud, Educación, Trabajo y Pensión del Senado de los Estados Unidos, aseguró que “el sistema de los Estados Unidos debieran al menos ser tan ‘robusto’ como el de Japón o la Unión Europea”, haciendo referencia a que “Japón testea el 15 por ciento de sus importaciones luego de hacer extensas verificaciones en las manufacturas extranjeras, y la Unión Europea mantiene un nivel similar de vigilancia” (Inside U.S.Trade, 2007b).

4. Efectos

Se explicaron los programas y requisitos agrupados en dos normativas, las mismas no se encuentran establecidas de esa forma por una cuestión casual, los programas CSI y C-TPAT, incluidos en la *SAFE Port Act*, se refieren al transporte de alimentos (entre otros productos), es decir: a la cadena de abastecimiento en sí. En cambio la *Bioterrorism Act* se enfoca más específicamente hacia los alimentos en sí y en que estos no hayan sido manipulados con intenciones terroristas.

Lo que el gobierno de los Estados Unidos busca es la garantía de que los alimentos que importa no sean utilizados como armas frente a su población. A los ojos de los productores, lo que cambia son los requerimientos respecto a la posible alteración intencionada de los productos. Por ello las medidas apuntan al fortalecimiento del perímetro, a la inviolabilidad del embalaje, a la confiabilidad del transporte y a la detección temprana de la alteración.

Los gastos en los que deben incurrir las empresas, de manera individual, son los referidos al registro de instalaciones, la notificación previa y el mantenimiento de un representante. Luego existen gastos indirectos, ya que tendrán que pagar los costos mayores que cobrarán las empresas registradas en el C-TPAT; y, dependiendo de las administradoras, los costos especiales en puertos CSI.

Aunque no es posible aislar el efecto de estas normas de otras, el impacto existió y aún se observa un inminente aumento de los costos del comercio, que llegan en una época en donde el precio del petróleo ha marcado un record; los costos pueden dividirse en tanto obligatorios, como son los que se encuentran en la *Bioterrorism Act*, como optativos, que son los comprendidos en el C-TPAT y en la CSI (ya que se puede exportar a Estados Unidos desde otros puertos).

³² Para mayor información véase Alvarez, M. (2008).

Pero se destacar que son valores que han llegado para quedarse, no son momentáneos o arancelarios: **la seguridad es un nuevo insumo en el producto** debiendo ser reflejada en él como tal; pero que no afecta únicamente a los extranjeros sino también a los productores nacionales.

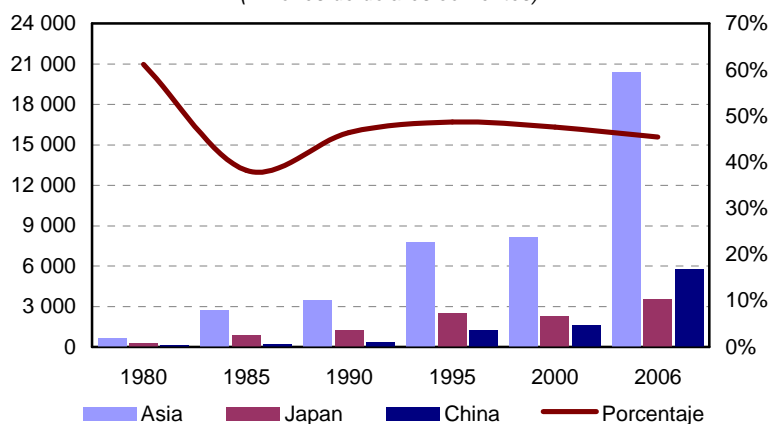
Se debe destacar el esfuerzo de los productores y exportadores latinoamericanos para dar cumplimiento a las medidas exigidas por la *Bioterrorism Act*, donde cabe acentuar que “las principales organizaciones de productores y exportadores y los organismos de comercio exterior manifestaron que el flujo comercial de los productos alimenticios no ha sido afectado por la aplicación de las normativas del bioterrorismo. Precizaron que los problemas de rechazos de embarques de alimentos en los Estados Unidos, tanto antes como después de la aplicación de las normativas, han sido ocasionados por razones de inocuidad basada en la contaminación accidental y por la calidad, mas no por bioterrorismo” (Díaz, 2005: 44).

C. Nordeste Asiático

En la región del noreste de Asia se encuentran dos de los más grandes mercados mundiales y, no obstante su cercanía geográfica, sus diferencias son notables: mientras China es una enorme plaza en términos poblacionales, Japón lo es en tanto consumo y capacidad adquisitiva.

De entre los 52 países enmarcados en Asia,³³ ellos son los que mantienen la mayor relevancia para el comercio exterior de alimentos de América Latina y el Caribe; en 2006 mas del 45% de las exportaciones de alimentos con destino asiático (ver Gráfico 8), fueron acaparadas por estos dos países, mientras que los restantes 11,126 millones de dólares se repartieron entre 40 mercados, de los cuales los dos más relevantes, Irán y Arabia Saudita, representaron cada uno siquiera un tercio de las importaciones japonesas, y un quinto de las chinas.

GRÁFICO 8
EXPORTACIONES DE LA REGIÓN A ASIA
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre Comtrade.

³³ Se excluye a Rusia.

1. República Popular China

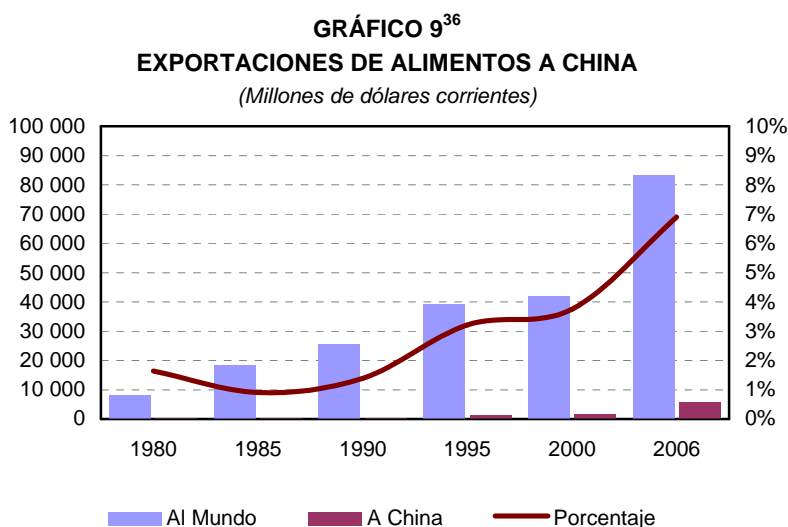
a) Relevancia del mercado

China no se volvió relevante para la industria agro-exportadora de América Latina hasta una vez entrada la década de 1990, y aún considerando el rápido crecimiento que presenta desde ese entonces, la participación del gigante asiático en las exportaciones alimentarias de la región es escasa (ver Gráfico 9).

China cuenta actualmente con una superficie arable del 15%, para abastecer a 1.322 millones de habitantes (el 20% de la población mundial). Con una producción de soya estancada en alrededor de 17 millones de toneladas,³⁴ este país tiene un déficit comercial de 20 millones de toneladas (CIA, 2007). En tanto, mantiene improductivo el 50% de la capacidad instalada para molienda de esta oleaginosa, que asciende a 70 millones de toneladas (CREA, 2005). Las oportunidades para los productores de soya de América Latina y el Caribe son, cuando menos, interesantes.

Si bien el aumento de la porción de exportaciones alimentarias hacia China es importante para la región, se ha de notar que el mismo se explica en su mayoría por los cargamentos de poroto de soya, producto que en 2006 representó el 40% de las exportaciones de alimentos a China; a su vez, el comercio de soya de América Latina y el Caribe con China está acaparado de manera prácticamente exclusiva por Argentina y Brasil.³⁵ (ver Gráfico 10)

Siguiendo la línea de lo expuesto, se analizarán las medidas implementadas por China respecto de la importación de soya y sus subproductos, ya que con ellos se explica la amplia mayoría del comercio que mantiene con la región.



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

La soya, por su parte, presenta una serie de dificultades que se encuentran relacionadas con el tipo de semilla que está siendo cultivado, según la proyección mundial del porcentaje de OGM

³⁴ Por debajo de la Argentina.

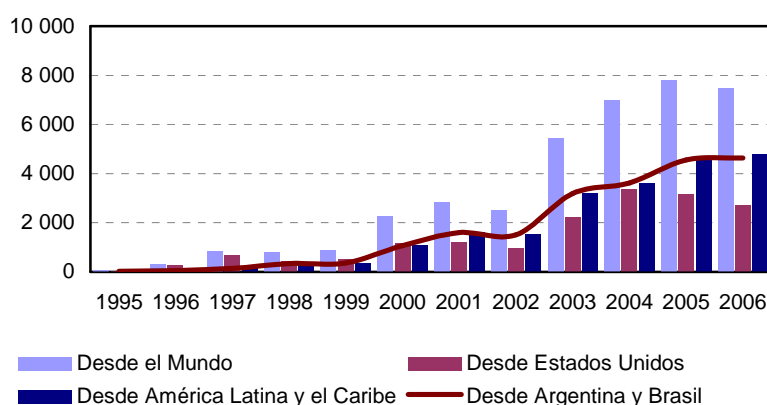
³⁵ Entre los dos países acapararon el 100% de las exportaciones entre 1995 y 2004, en 2005 recién se incorporó Uruguay, exportando 53 millones de dólares en porotos de soya a China, lo que representó solo el 1% de las exportaciones totales de la región hacia dicho país; en 2006 sus exportaciones ascendieron a 127 millones, representando el 3% del total exportado por la región.

³⁶ La categoría 'Mundo' excluye exportaciones intra-regionales.

en cada tipo de plantación (ver Gráfico 11) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), en 2015 el 68.1% de los cultivos serán transgénicos (182.4 millones de hectáreas) y en el caso de la soya será de más del 75%. Actualmente el porcentaje de soya transgénica en Brasil de más del 50%,³⁷ mientras que en Argentina ya supera el 98%³⁸ de la superficie cultivada de soya.

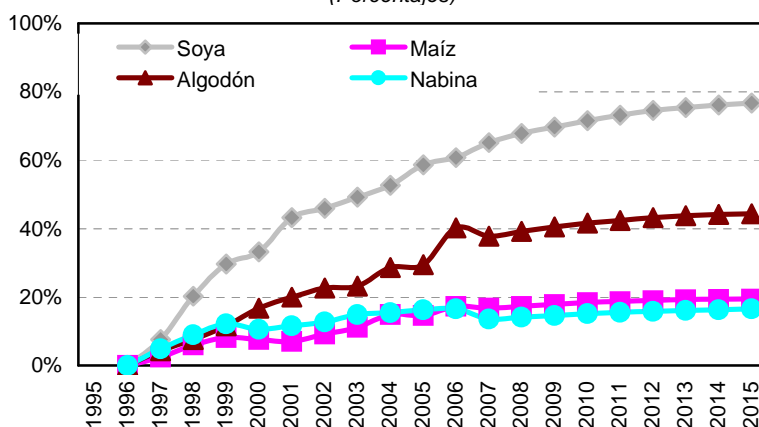
Este aumento en la utilización de semillas de soya transgénica, si bien parece ayudar a la producción a través de la facilitación de su cuidado, haciéndola resistente a pesticidas, plagas o sequías, presenta frecuentes inconvenientes respecto de la dependencia que genera hacia las normativas sobre seguridad alimentaria.

GRÁFICO 10
IMPORTACIONES CHINAS DE SOYA
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

GRÁFICO 11
CULTIVOS MUNDIALES DE OGM
(Porcentajes)



Fuente: Replicado desde OCDE (2007).

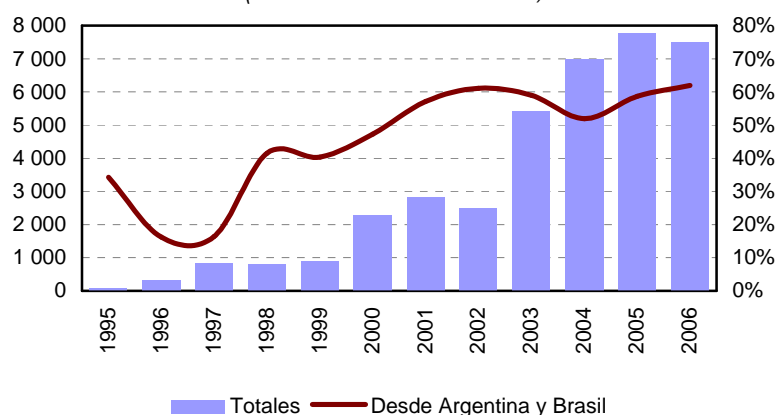
³⁷ Fuente: EMBRAPA.

³⁸ Fuente: Ministerio de Economía y Producción; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

b) Historia y posición

La posición china frente a los organismos genéticamente modificados ha atravesado dos etapas previas a la situación actual; dichos momentos históricos no responden a fechas puntuales tanto como a un proceso de codificación y definición del perfil económico y productivo del país; a lo que ha de agregársele los condicionamientos sociales propios de un Estado con una población en crecimiento de más de mil trescientos millones de habitantes. En el Gráfico 12 se observa la influencia, aunque no exclusiva, de las etapas sobre las importaciones chinas de soya.

GRÁFICO 12
EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES CHINAS DE SOYA
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

1978 a 1997

En las dos décadas comprendidas en el primer período, China logró salir de una situación alimentaria crítica, para lograr una producción excedente de granos, la cuál había incrementado en un 65%, creciendo a una tasa de 5.1% anual (Banco Mundial, 2000). Pero en 1994 las decrecientes inversiones públicas en el área, acompañadas por el mal manejo de la política macroeconómica, hicieron que la producción de granos se tambaleara y los precios aumentaran, dando lugar a una importación record de 21 millones de toneladas de granos. Con la población en crecimiento, los recursos de tierra y agua estancados o declinando y el incremento en el ingreso, que se reflejaba en la exigencia de mayor cantidad de alimentos por personas, se presentaba un reto para la nación China. La promoción de tecnologías de cultivo mejorado, entre las que se encontraban los OGM, era una solución tentadora (Paarlberg, 2003).

Los OGM planteaban diversas ventajas a la economía china del momento, por un lado ayudaban a combatir las plagas que aquejaban a las plantaciones, reemplazando a los pesticidas que habían causado ya daño a la salud humana y contaminado el agua. Al mismo tiempo, los rasgos de calidad mejorados (como el arroz enriquecido con vitamina A) podrían traer beneficios directamente tanto a los consumidores como a los productores.

Al comienzo del período China permitió que los cultivos transgénicos fueran probados en el campo y producidos comercialmente³⁹ sin ningún tamizaje sistemático por biopeligros. La primer regulación fue establecida en 1993, pero sus autores eran científicos especializados en el tema, por

³⁹ Principalmente el algodón y el tabaco.

lo que su tono era permisivo. Fue recién en 1996 cuando el Ministerio de Agricultura estableció la Aplicación de la Regulación sobre la Ingeniería Genética Biológica Agrícola, que se avocaba de manera formal a los OGM, pero la misma, que ya dejaba de lado el sesgo promocional de la década de 1980, seguía siendo ampliamente permisiva, dando cabida, a fines de la década de 1990, a un gran número de cultivos; principalmente debido a que se enfocaba en las demostraciones científicas de riesgo, de manera similar al Acuerdo MSF, sin suponer que los cultivos transgénicos eran inherentemente más peligrosos para la salud humana o ambiental que los ‘tradicionales’, como plantearía tácitamente el Protocolo de Cartagena años más adelante (Paalberg, 2003).

1998 - 2004

En 1999, con el inicio de la creciente controversia internacional sobre cultivos transgénicos —especialmente los alimentarios— la tasa de nuevas aprobaciones se desaceleró en China (Paalberg, 2003).

Antes de 1950 China era el primer productor mundial de soya, mientras que para 2000 era el cuarto productor y el líder en importación de soya. Debido a la gran demanda interna de aceite, así como al bajo contenido graso de las variedades autóctonas, China se vio obligada a importar anualmente unos 15 millones de toneladas de soya (incluyendo la transgénica); a lo que se le debe agregar el extracto proteico de la misma, un producto indispensable para el mercado alimenticio chino; la situación se había complicado en 1996, cuando las empresas chinas se demostraron incapaces de fabricarlo en calidad, por lo que suspendieron parcial o totalmente su funcionamiento. El problema se reducía, en rigor de verdad, a que la pasta de soya frigorizada, materia prima para la producción de la proteína, no cumplía con los estándares de calidad requeridos.

En 1998 la empresa Yuwang, gracias a diversos avances tecnológicos, logró la producción de una pasta con la calidad suficiente como para satisfacer los estándares de calidad requeridos. A la vez que la obtención de extractos proteicos se elevó del 33 al 45 por ciento, lo cual redujo significativamente el coste de la tonelada. Con lo que para el año 2000, China había conseguido el pleno autoabastecimiento de extracto proteico de soya, poniendo fin al monopolio de las multinacionales y dando comienzo a una incipiente exportación.

El problema para los productores latinoamericanos se presentó cuando Yuwang se convenció de que el cultivo a gran escala de la soya convencional, es decir no transgénica, suponía una ventaja para la agricultura china; para fortalecer esta idea era necesario resistir a la importación de la soya transgénica, variedad más económica y de mayor contenido graso. En 1999 Yuwang comenzó a establecer centros de cultivo de soya tradicional rica en proteínas; como incentivo, se les pagaba a los cultivadores un 20 por ciento más que el precio fijado en el mercado para la soya común (de mayoría importada). Con esta medida la compañía pretendía incentivar el cultivo de variedades de soya no transgénica, que en el año 2000 se expandió rápidamente alcanzando una producción suficiente para satisfacer la demanda de la compañía.

En pocas líneas, la compañía Yuwang basó su consolidación en el aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por la agricultura tradicional china (CRI, 2004).

Este primer golpe acertado contra las importaciones de soya, no resistió las presiones internacionales, sobre un mercado que aún demandaba poroto y aceite de soya para consumo. Pero para cuando las importaciones comenzaban nuevamente a recuperarse, China decidió incorporarse al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biológica. Si se considera que más del 70% de la soya

exportada a China es transgénica, la incorporación del gigante asiático al Protocolo, con el giro que éste suponía en su política de seguridad alimentaria,⁴⁰ resultaba alarmante.

Y mientras China continuaba compartiendo los reclamos agrícolas de los países en desarrollo a los desarrollados, comenzaba a imponer restricciones al ingreso de aceites vegetales y soya transgénica. A la vez que 32 empresas de primera línea anunciaban que no iban a vender alimentos que contuviesen OGM; lo cual se reforzaba con una normativa en marzo de 2003, que prohibía la siembra de soya transgénica en el norte del país.

En el primer semestre de 2004 China rechazó los envíos de 23 empresas brasileñas (el equivalente al 90% de las exportaciones de soya de dicho país), argumentando que la mercadería se encontraba contaminada con agroquímicos; análisis posteriores realizados por las autoridades brasileñas no encontraron rastros de tales. Pero mientras esta no era la primera vez que China imponía barreras comerciales del estilo, las negociaciones se tratan de llevar con la mayor calma ya que el gigante asiático es el mayor comprador internacional de *commodities*.

En agosto de 2004 el Centro Nacional de Información sobre Granos y Aceites de China anunció la imposición de nuevos estándares de calidad para el aceite de soya importado; con la nueva normativa, China se reservaba el derecho de controlar la calidad de la mercadería al arribo de los buques, por lo que los exportadores no sabían si la mercadería podrá ingresar, sino hasta que el buque se encontrase en puerto chino, lo cual incrementaba notablemente los costes ya que no solo estos podían ser rechazados, sino que también debían esperar la revisión y los precios marítimos por día se elevaban (CREA, 2004).

Una delegación conjunta de Argentina, Brasil y Estados Unidos debió negociar con la Administración de Supervisión de la Calidad, Inspección y Cuarentena de China para que se establezcan normativas claras que impidan cancelar de manera unilateral los contratos comerciales; pero nada es definitivo debido a que depende de las leyes internas de China, y del 'compromiso político' dado a los Estados Unidos, de no alterar futuros embarques de soya.

2005 al presente

Como se observa en el Gráfico 12, si bien China comenzó a restringir el flujo de productos OGM en 2003, el crecimiento de las importaciones de soya (del cual más del 60% proviene de Argentina y Brasil) continuó aumentando de manera exponencial. Esto, se relaciona con dos cuestiones principales:

- En primer lugar China continúa siendo un país con más de 1,300 millones de habitantes, lo que representa un desafío alimentario para el país, que lo obliga a la importación de soya, ya que la producida en el territorio no resulta suficiente para satisfacer los requerimientos alimentarios de la población, a la vez que es en su mayoría es soya no transgénica de exportación con destino a la Unión Europea o el Japón.
- Por otro lado, los Estados Unidos son los mayores productores mundiales de soya transgénica, y más del 35%⁴¹ de sus exportaciones de soya tienen por destino a China; la presión ejercida por Norteamérica para la apertura de los mercados chinos, ha servido de paraguas a Argentina y Brasil (especialmente a la primera) para evitar las restricciones.

⁴⁰ Hasta el momento, para impedir la entrada de un producto, las regulaciones chinas exigían que se demostrase científicamente que el mismo era dañino para la salud (como lo establece el Acuerdo MSF); mientras que ahora podría impedirse la entrada de un producto si este no demostrase su inocuidad, aplicando entonces el Principio Precautorio (Protocolo de Cartagena).

⁴¹ Fuente: *Comtrade*.

c) Efectos

Las posibles consecuencias para América Latina y el Caribe, como conjunto, de cambios en la política de seguridad alimentaria china son mínimas debido a la escasa relevancia que dicho mercado representa para la región (ver Gráfico 9). No obstante, para los dos países que mantienen un comercio más relevante con China (ver Gráfico 10) los cambios son de importancia, ya que el 7% de las exportaciones alimentarias de Brasil y el 14% de las de Argentina tienen por destino a China, de las cuales el 93% de las de Brasil y el 97% de las de Argentina son de soya.⁴²

Actualmente el comercio se encuentra en una fase de crecimiento, pero se debe prestar atención a que los factores que están ayudando al mismo le son externos a Argentina y Brasil.

Si bien la posición de los Estados Unidos como mayor productor de transgénicos y exportador de soya a China es fuerte, sus granjeros han comenzado a sembrar una cantidad mucho mayor de maíz para producir etanol (Barrionuevo, 2007), en detrimento de otros cultivos, dentro de los que se incluye la soya. Esto está lejos de indicar que Estados Unidos dejará de ser un gran productor de soya, pero se debe reflexionar sobre la necesidad de fortalecer la posición comercial como América Latina y el Caribe y no depender del apoyo estadounidense en las negociaciones.

Por otro lado la población china continúa en crecimiento y demandando mayores cantidades de alimentos, y si bien la tendencia no parecería reducirse, se debe considerar que para el año 2010 China planea cuadruplicar su presupuesto en investigaciones biotecnológicas para el abastecimiento de su población; resulta imperante entonces comenzar con procesos que permitan establecer relaciones comerciales a largo plazo que aseguren el comercio en los años venideros.

2. Japón

a) Relevancia del mercado

Con cerca de 128 millones de habitantes, Japón es el décimo país más poblado del mundo y cuenta con el segundo PBI per cápita más alto (33,800 dólares), lo cual sumado a una superficie arable de solo el 11.64%, lo convierte en el segundo mayor importador mundial de alimentos (48,494 millones de dólares en 2006).

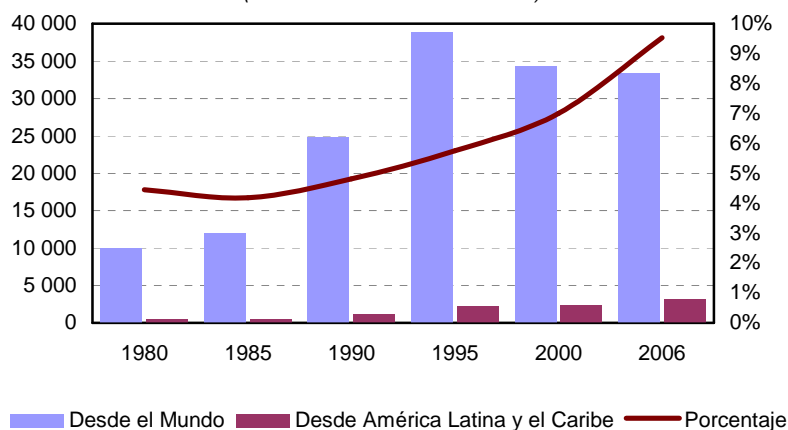
Si se observan los diez principales productos⁴³ alimentarios importados por Japón,⁴⁴ la participación de América Latina y el Caribe presenta un continuo aumento en los últimos 15 años (ver Gráfico 13), aunque manteniéndose por debajo de un 10%.

⁴² Fuente: *Comtrade*.

⁴³ Obtenidos del promedio de importaciones de Japón desde el Mundo, a tres dígitos de la CUCI Revisión 2 entre 1980 y 2006.

⁴⁴ Los mismos son: Carne de ganado bovino; Pescado; Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos, frescos; Maíz sin moler; Semillas y frutos oleaginosos para aceites; Piensos para animales; Frutas y nueces; Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos, en conserva; Frutas frescas, raíces, tubérculos y otros vegetales; Bebidas alcohólicas.

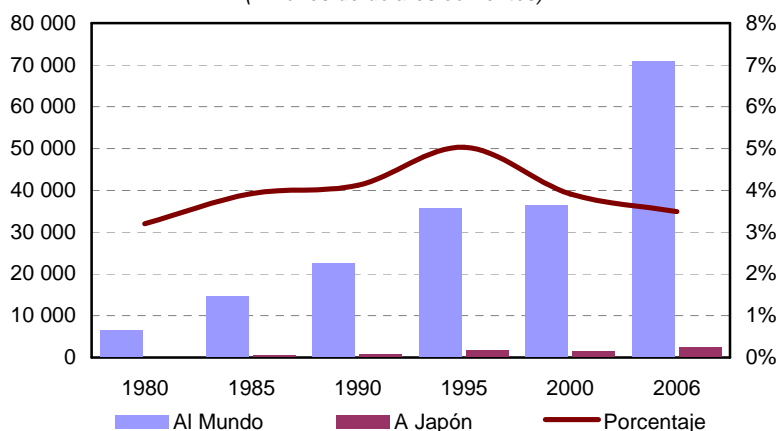
GRÁFICO 13
PRINCIPALES ALIMENTOS IMPORTADOS POR JAPÓN
 (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

El dato no resulta menor debido a que para una región productora de alimentos como lo es América Latina y el Caribe, las exportaciones a Japón podrían ser considerablemente superiores y, por el contrario, el porcentaje de exportaciones de los principales productos latinoamericanos a Japón⁴⁵, ha disminuido en los últimos diez años (ver Gráfico 14). Las razones de dicha variación podrían deberse a factores varios, y probablemente lo hagan, considerando la complejidad de los movimientos comerciales internacionales; no obstante, de entre dichas variable debemos destacar la existencia de un componente que, sin lugar a dudas mayores, se afirma ejerce influencia en la determinación de plazas comerciales: Japón es uno de los mercados, sino el mercado, más exigente en materia de controles de inocuidad alimentaria.

GRÁFICO 14
PRINCIPALES ALIMENTOS EXPORTADOS A JAPÓN
 (Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

⁴⁵ Las diez mayores exportaciones de América Latina y el Caribe hacia Japón son: Café y sucedáneos del café; Piensos para animales; Frutas y nueces; Semillas y frutos oleaginosos para aceites; Carne de ganado bovino; Azúcar y miel; Aceites y grasas fijas de origen vegetal; Frutas frescas, raíces, tubérculos y otros vegetales; Frutas en conservas; Crustáceos, moluscos e invertebrados acuáticos.

b) Causas y objetivos

El mercado nipón, al igual que el europeo, es exigente en materia de inocuidad del alimento y lo hacen tanto por su calidad como por su origen (productos transgénicos).

Se infiere normalmente que una población con mayor capacidad adquisitiva e ingresos más homogéneos presenta una tendencia a incrementar los gastos en consumo, mostrando preferencia por aquellos productos que ofrezcan una mayor calidad, propiedades y garantías de inocuidad. Cuantificar el fenómeno presentaría grandes complicaciones e inexactitudes, pero aún dando por válida la premisa y considerando que la conjetura puede acercarnos a la realidad socioeconómica del Japón, ésta no nos indica necesariamente que se deban aumentar los controles sanitarios, debido a que estaríamos frente a cuestiones referidas a las preferencias del consumidor, las cuales no se reflejan necesariamente en los requisitos para la importación, tanto como en la competitividad del mercado.

A la vez, y nuevamente en consonancia con el mercado de la Unión Europea, existen entre las justificaciones frecuentes patrones que indican la recurrencia a las medidas sanitarias y fitosanitarias a los fines de evitar situaciones de riesgo para la salud de los habitantes. Japón ha sufrido dos golpes reciente en éste ámbito, el primero en 2002 cuando se produjeron incidentes relacionados con excesos de pesticidas en los vegetales congelados procedentes de China (especialmente espinacas); en dicha ocasión el Ministerio de Salud japonés restringió las importaciones de productos con excesos de pesticidas químicos y aditivos, generando una imagen negativa en el consumidor de los productos congelados de importación (Embajada de Colombia, 2005).

Asimismo, al menos 513 japoneses de 36 provincias se intoxicaron en 2008 tras consumir empanadillas ('gyozas') importadas de China y que contenían trazas de un pesticida denominado metamidofos (Eroski, 2008e).

A los desafortunados acontecimientos que llevaron a la toma de medidas fitosanitarias sobre vegetales y frutas se le han de agregar los incidentes de Gripe Aviar acaecidos en el sudeste asiático, los que llevaron a que Japón levantara barreras sanitarias y cambiase los puntos de importación, creando con ello nuevos hábitos alimenticios (como lo fue el aumento en el consumo de carne porcina) y de compra en su población.

Por último se ha de destacar que Japón ingresó en 2004 al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad Biológica, lo que lo habilita a la implementación del Principio Precautorio en materia de OGM; y la exigencia de un etiquetado de descripciones amplias, que pongan en conocimiento del consumidor los componentes del alimento que está adquiriendo.

El propósito de las normativas japonesas, de acuerdo con la Ley de Seguridad Sanitaria⁴⁶ es la **prevención** de incidentes que pongan en peligro la salud de las personas a través del consumo de alimentos; al tiempo que se busca contribuir de manera eficiente a la mejora y promoción de la salud pública.

Sintetizando lo expuesto: la **causa** principal del incremento en materia de seguridad alimentaria en Japón, de acuerdo con su legislación vigente, está dada por los acontecimientos de los últimos años, pero sobre los que se viene trabajando hace más de medio siglo.

En tanto que los **objetivo** de las presentes reglamentaciones son: en primer lugar la **prevención** de incidentes que pongan en peligro la salud de las personas, garantizando la sanidad

⁴⁶ A diferencia de los casos analizados con anterioridad, la ley japonesa data de 1947, y aunque ha sido enmendada en sendas oportunidades, incluyendo modificaciones recientes, se mantiene el texto original.

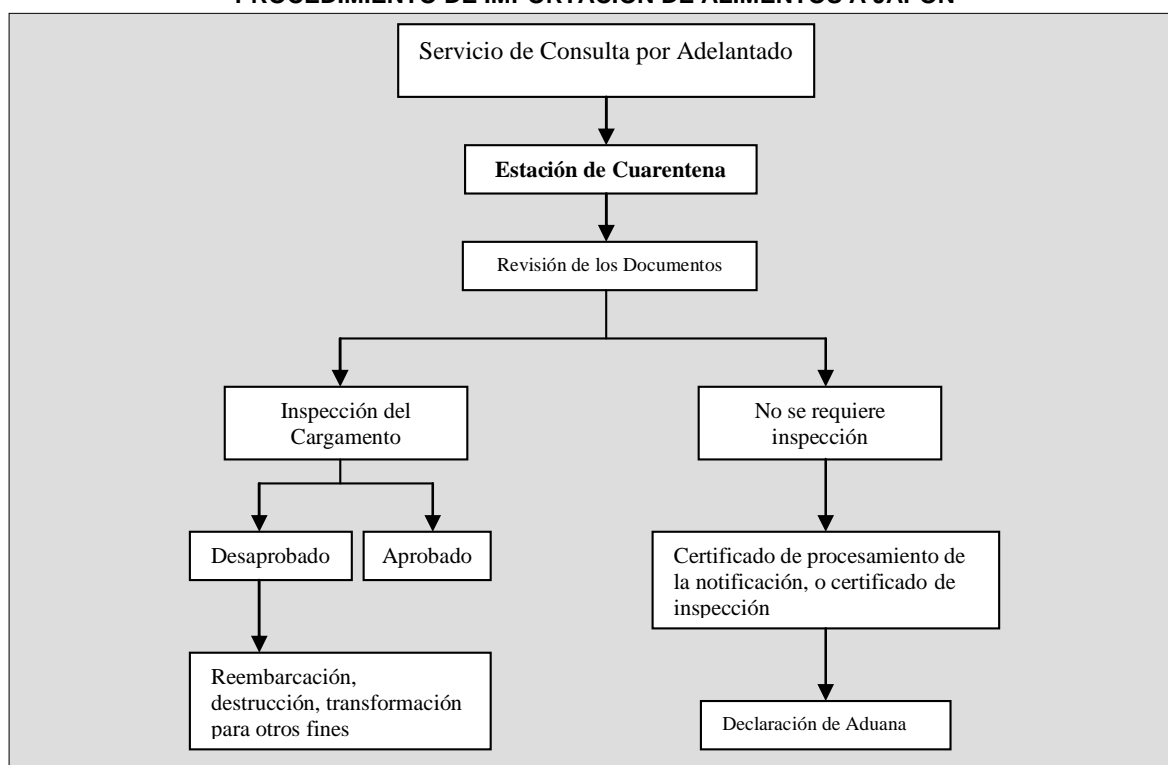
de los alimentos;⁴⁷ y en segundo lugar evitar la introducción de plantas y frutos afectados por enfermedades o plagas que puedan ocasionar daños económicos o medioambientales.

c) Instrumentos

Un conjunto de tres instrumentos legislativos engloban en Japón las reglamentaciones sobre la importación de alimentos y los procedimientos para su ingreso y requerimientos de etiquetado. La mayor de las tres leyes, la de Sanidad de los Alimentos, es un instrumento antiguo que ha sufrido sendas enmiendas y bajo el cual se ampara la Ley de Cuarentena Vegetal. El tercer instrumento, la Ley de Estándares Agrícolas, se relaciona de manera más directa con el etiquetado de productos y los niveles tolerados de químicos y aditivos.

La **Ley de Sanidad de Alimentos** obliga al importador a presentar una ‘Notificación de Importación de Alimentos’, certificada por la autoridad competente de su país, a la Estación de Cuarentena en el puerto de entrada, donde basándose en la documentación presentada las autoridades determinarán si se requiere o no una inspección para aprobar el ingreso de la mercadería. A la vez, previamente al primer envío, el importador debe hacer un análisis con muestras en los laboratorios autorizados por el Ministerio de Salud de Japón, los cuales deberán certificar que los productos se encuentran por debajo de los límites permitidos para aditivos y residuos químicos. Adicionalmente, en el caso de los vegetales congelados después de cocción, se los sujeta a especificaciones de composición para conteo de bacterias y presencia de agentes del grupo coliformes.

RECUADRO 1
PROCEDIMIENTO DE IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS A JAPÓN



Fuente: JETRO, 2006.

⁴⁷ Donde se hace referencia a la higiene en tanto relacionada con el consumo humano; lo cual cubre: alimentos, aditivos, utensilios, maquinaria y empaquetamiento.

De acuerdo con la **Ley de Cuarentena Vegetal** el importador debe presentar un 'Notificación de Importación' en la cual se adjuntan los respectivos permisos fitosanitarios expedidos por la autoridad competente en el país de origen. Una vez arribados, los productos son objeto de inspecciones que deben garantizar los límites máximos permitidos de residuos químicos, así como de aditivos.

La **Ley de Estándar Agrícola Japonés (JAS)**, regula todo tipo de productos agrícolas y es administrada por el Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca de Japón. La misma fue revisada en 2000 para incluir detallados requerimientos para el etiquetado como orgánico en Japón y el nuevo programa legal orgánico de certificación introducido, que obliga a todos los productos agrícolas vendidos en Japón a llevar el sello de JAS de certificación orgánica en la etiqueta. Los alimentos deberán presentar una etiqueta en la que se indique:

- Nombre del Producto,
- Lista de ingredientes y aditivos,
- Área de Producción,
- Peso neto,
- Fecha de vencimiento,
- Método de preservación,
- Forma de cocción,
- Indicación o explicación sobre la forma de precalentamiento,
- País de origen,
- Nombre y dirección del importador.

La política actual de Japón no es prohibir el consumo ni el comercio de transgénicos, sino dar al público la mayor información posible sobre lo que está ingiriendo. De allí que hay normas que exigen un etiquetado en detalle de los productos genéticamente modificados (aunque tengan sólo trazas de ingredientes transgénicos), más una cadena especial de ADN que permita el rastreo de los orígenes de productos específicos en casos de enfermedad o contaminación.

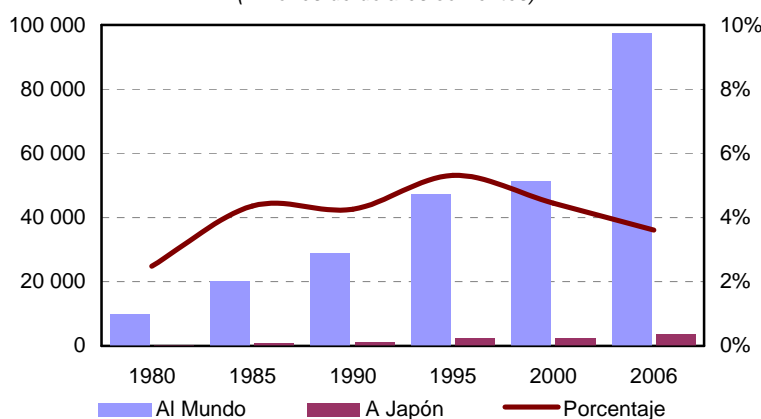
La Ley JAS ha incorporado nuevos estándares para tecnología avanzada en la distribución de productos agrícolas bajo condiciones especiales; se ha establecido también un Registro para Organizaciones de Certificación Registradas (extranjeras). En el caso de los transgénicos los ha reclasificado en tres sub-grupos, indicando requerimientos especiales de etiquetado para cada caso; a su vez aquí se los dividirá de acuerdo al tipo de etiquetado establecido:

- a) Etiquetado Obligatorio
 - i. Para los OGM y alimentos procesados que los presenten como ingrediente mayoritario, si son producidos o distribuidos sin segregación entre OGM y no OGM, se debe indicar que la segregación no ha sido realizada.
 - ii. En el caso de que se haya confirmado que los mismos han sido tratados bajo identidad de manejo preservado, debe aclararse que el ingrediente es OGM.
- b) Etiquetado Voluntario: para no OGM y alimentos procesados a base de éstos como mayor ingrediente, si estos son confirmados que han sido tratados bajo la identidad de manejo preservado; si bien el etiquetado no es obligatorio, puede hacerse una declaración voluntaria; lo cual suele utilizarse como herramienta de promoción o inserción en el mercado.

d) Efectos

Discernir si las exigencias alimentarias de Japón han tenido impacto directo sobre las exportaciones latinoamericanas resultaría aún más incierto que en otros casos, debido en parte a la amplia gama de productos comercializados, a los países que intervienen, a los tratados existentes y a las diferentes proporciones que estos productos representan en cada caso. No obstante, se ha de señalar el aumento de exportaciones hacia otros destinos (ver Gráfico 15), acción que ha tendido a disminuir el porcentaje de alimentos enviados a Japón.

GRÁFICO 15
EXPORTACIONES DE ALIMENTOS A JAPÓN
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

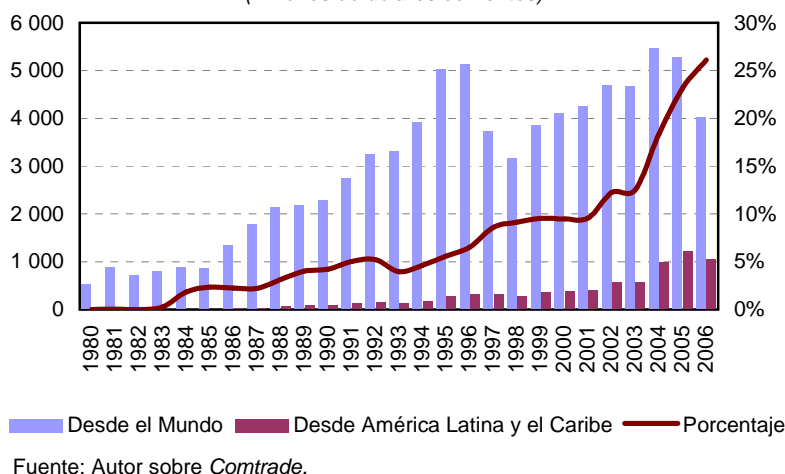
Japón es el segundo mercado de alimentos más importantes del mundo, con una población que se encuentra cercana a los 128 millones de habitantes y que cuenta con un gran poder adquisitivo, lo cual convierte al país en una enorme plaza para el comercio de alimentos, aún así las exportaciones latinoamericanas parecen preferir otros destinos.

Este comportamiento, si bien puede depender de factores diversos, no deja de llamar la atención sobre las posibles barreras técnicas que las exigencias niponas estén levantando a las exportaciones de la región; planteando el interrogante sobre la posible capacidad de América Latina y el Caribe de ofrecer las garantías de inocuidad que exige Japón, y sobre la conveniencia comercial de efectuar tal inversión.

No se debe dejar de mencionar que las exigencias sanitarias de Japón pueden ser positivas para los exportadores latinoamericanos que decidan cumplirlas, las posibilidades se han abierto en varias oportunidades, en algunas de ellas la región ha respondido ganado parte de la plaza, mientras que en otras no ha marcado la diferencia.

La crisis de la Gripe o Influenza Aviar en Asia, que se sumó a los brotes de Vaca Loca y Fiebre Aftosa a lo largo de planeta, generaron una situación donde la carne latinoamericana logró ganar posiciones en el mercado nipón (ver Gráfico 16). Mientras que cuando las importaciones de arroz de los Estados Unidos fueron suspendidas en el año 2006 por presencia de granos de arroz transgénico no apto para el consumo humano, el arroz latinoamericano no supo aprovechar la ventana. En ambos casos resultaría falaz asignar responsabilidad exclusiva a las medidas sanitarias y fitosanitarias, pero no se las debe dejar de lado en estas consideraciones, ya que su influencia, sin ser excluyente, puede resultar determinante.

GRÁFICO 16
IMPORTACIONES JAPONESES DE CERDO Y AVES
 (Millones de dólares corrientes)



Estas oportunidades, cuando se presentan en un mercado tan sensible como el alimentario, no pueden ser demoradas por la implementación en el momento de las medidas requeridas por el importador. Si los productores latinoamericanos desean posicionarse dentro del mercado japonés, deben de estar preparados para ofrecer su producto en el momento preciso, sino antes, cumpliendo ya con las exigencias de calidad y etiquetado establecidas en dicho mercado.

D. Corolario

El objeto de los apartados anteriores ha sido presentar al lector un panorama general de la situación en tanto medidas sanitarias y fitosanitarias en los mercados de alimentos más relevantes para América Latina y el Caribe. Se ha establecido el origen, o la justificación del origen de las regulaciones, su objetivo formal y sus efectos aparentes sobre el comercio exterior de la región.

Llegado este punto en la evolución del documento, se ha de hacer un alto para recopilar los efectos expuestos, ahora con el objetivo de compararlos y analizar como repercuten éstos en América Latina y el Caribe.

A tal fin, en primera instancia, se debe aclarar el concepto recurrido bajo el nombre de neo-proteccionismo. Esta denominación expresa una nueva tendencia, o lo que se ha hecho sentir en los países exportadores como una nueva forma de defensa de la producción nacional.

El proteccionismo 'tradicional' consistía en el desarrollo de una política de comercio exterior que limitase la entrada de productos extranjeros a través de cupos, aranceles o impuestos a la importación. Se hacía uso deliberado de restricciones con el objetivo de permitir que productores nacionales, relativamente ineficientes con respecto a sus competidores internacionales, continuasen vendiendo en un mercado que se les presentaba entonces como cautivo o semi-cautivo.

Este conjunto de medidas encaminadas a la protección de industrias internas de la competencia proveniente de empresas extranjeras no se limitó a los cupos, impuestos o gravámenes, incorporó lo que se conoció como barreras para-arancelarias o no-arancelarias; estas fueron, en cierta medida, precursoras de las actuales trabas técnicas en materia sanitaria y fitosanitaria.

Ahora, las barreras para-arancelarias no son, en la presente elaboración conceptual, instrumentos de neo-proteccionismo, las mismas se limitaban a impedir el ingreso de alimentos basándose en hechos sanitarios puntuales; lo que a su vez, era el objetivo original del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Con el fortalecimiento del GATT 47 y la creación en 1994 de la OMC, el marco legal internacional comenzó a restringir el uso discrecional de medidas proteccionistas, bajo el objetivo de liberar el comercio internacional.

El neo-proteccionismo cambió el enfoque al referirse a las capacidades técnicas de los Estados. Las medidas de seguridad alimentaria exigidas por los Estados Unidos son tanto para los productos importados al país como para los producidos en el mismo, y han generado tanto malestar en la comunidad internacional como entre los productores nacionales, pero la diferencia está dada por las posibilidades económicas de los gobiernos y los productores para cumplir con las exigencias.

La manipulación o el aventajamiento a través de la capacidad de adquirir tecnologías o las diferencias en el grado de aplicación de las mismas, hacen a un nuevo estilo de defensa de la producción nacional, y es lo que aquí se define como neo-proteccionismo.

En segunda instancia hemos de hacer referencia a las situaciones planteadas por la Unión Europea y por Japón, donde los ámbitos de aplicación de sus instrumentos legales en materia sanitaria y fitosanitaria se dividen, sino en la norma al menos en la práctica, entre aquellos requisitos fijados para la protección de la salud a través del requerimiento de garantías de inocuidad alimentaria, caso en el cual lo que se necesita para detener un embarque de alimentos es una prueba científica de que el mismo ha sido contaminado. Y de los que hacen referencia a los organismos genéticamente modificados, donde lo que se necesita para poder ingresar al mercado son pruebas de que los productos no son dañinos para la salud de las personas, ya que se los considera inherentemente más peligrosos que los alimentos 'tradicionales'. Pero aún cuando el alimento ofrece las garantías de inocuidad solicitadas, se le impone normas de etiquetado e identificación que le hacen menos competitivo.

Finalmente existe una clara distinción entre las causas y objetivos del surgimiento de las MSF en los mercados expuestos, la intencionalidad de cada una de las medidas es lo que las distingue entre ellas.

En el caso de Japón y la Unión Europea se ha de hacer la distinción sobre OGM. Si se observan las reglamentaciones que caen dentro del marco del Acuerdo MSF, la intención de estas normas es la protección de la salud de las personas y los animales, y la preservación de los vegetales. Las leyes fueron redactadas con ese objetivo, y aún presentando ciertas características que pueden ser atribuidas a neo-proteccionismo, las medidas versan sobre la salud de las personas contra la contaminación de los alimentos. En el caso de los OGM lo que se plasma en las normativas son dos cuestiones: por un lado una reivindicada preferencia de los consumidores por los productos orgánicos; en segundo lugar una protección a aquellos productores nacionales de orgánicos ya que sus costos son mayores que los de OGM, lo que los dejaría en desventaja competitiva.

China por su parte, y siguiendo la línea planteada al momento de su análisis, ha intentado utilizar las medidas sobre OGM enmarcadas en el Protocolo de Cartagena como forma de proteger una industria nacional de preferencia orgánica (aún siendo el sexto productor mundial de transgénicos). La influencia de los Estados Unidos, que negoció el levantamiento de las barreras junto con Argentina y Brasil, ha permitido mantener el mercado abierto a la soya genéticamente modificada, pero esto no indica necesariamente que China no volverá a intentar frenar el flujo de transgénicos.

Finalmente los Estados Unidos se incorporan al aumento de las medidas de seguridad alimentaria, pero debido a razones completamente distintas y con un objetivo específico. Como se expuso previamente, los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York pusieron en relevancia la vulnerabilidad del suelo norteamericano, a lo que se sumaron los incidentes alimentarios no intencionados; la consideración de que existía un riesgo de que terroristas decidieran perpetrar un atentado utilizando a los alimentos o a su cadena de distribución como medios no era ajena al imaginario político estadounidense y el resultado fue un incremento en las políticas de seguridad alimentaria a fines de evitar un posible atentado de bioterrorismo.

Llegado este punto lo cierto es que, si bien las medidas son diferentes entre sí, tienen causas diversas y apuntan a objetivos distintos, los efectos sobre los productores latinoamericanos no varían tanto.

Los cuatro grandes mercados a los que se ha hecho referencia (aunque China en menor medida) se encuentran en un proceso de implementación de medidas MSF para satisfacer sus necesidades de seguridad alimentaria. Si los exportadores de la región tienen la intención de mantener esas plazas, o de ganar posiciones en ellas, deberán de estar dispuestos a iniciar el proceso que les permita ofrecer a ellos y a sus productos las garantías solicitadas.

Este camino significará un aumento en los costos de producción y transporte, cambios de hábitos productivos y quizás pérdida de competitividad (especialmente en el caso de etiquetado de los transgénicos); pero son costos y exigencias que han llegado para quedarse. Los requerimientos en materia de seguridad alimentaria no parecen responder a una coyuntura histórica efímera cuyos efectos se desvanecerán prontamente, las exigencias establecidas parecen no solo afirmarse sino predisponerse a aumentar en rigurosidad y obligatoriedad.⁴⁸

Los productores latinoamericanos deberán comenzar a cumplir con las exigencias de estos mercados, y cuanto más prontamente lo hagan mayores serán sus posibilidades de aventajar a otros en el camino.

⁴⁸ Como lo es el caso de C-TPAT estadounidense, cuyos requerimientos son actualmente voluntarios pero se advierte que podrían volverse obligatorios en un futuro no tan lejano.

II. Las oportunidades

En los pasajes anteriores se ha descrito la manera en que los grandes mercados alimenticios mundiales establecen medidas sanitarias y fitosanitarias para garantizar la inocuidad de los alimentos, asegurando la salud humana y animal, y preservando a los vegetales. Se han recorrido sus marcos legales e historia y se ha exhibido el posible efecto que las medidas han infligido o podrían tener sobre los flujos comerciales de América Latina y el Caribe.

En la presente sección del documento se establecerán las presuntas reacciones de la oferta latinoamericana a los cambios mencionados a nivel mundial y se propondrán las ventanas de oportunidades que se abren y que los productores de la región podrían aprovechar.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias **tienen en potencia tantas oportunidades como dificultades presentan**; dicho esto, se han de concentrar los esfuerzos no solo en disminuir los aspectos negativos, sino en profundizar las ventajas posibles.

A. Los desafíos

Los mercados conjuntos de Estados Unidos, el Nordeste de Asia y la Unión Europea, acapararon en 2006 cerca del 69% de las exportaciones extra-regionales de alimentos de América Latina y el Caribe. Si bien el porcentaje ha disminuido más de nueve puntos desde 2000 y 13 desde 1990, sigue representando a la amplia mayoría del flujo comercial de animales, alimentos, aceites y bebidas que se exportan desde la región.

Que los mayores compradores de alimentos de la región estén implementando medidas sanitarias y fitosanitarias que pueden poner en riesgo exportaciones claves para la economía de los países (como lo fue el rechazo chino de los embarques brasileños de soya en 2004) es una cuestión que debe abordarse con la mayor seriedad y compromiso.

Cuantificar el efecto directo que las medidas de seguridad alimentaria han tenido sobre las exportaciones, o asegurar que la diversificación de mercados ha sido el resultado de ello es una tarea de poca precisión; no obstante, la imposibilidad de comprobar una relación inversamente proporcional entre el aumento de controles y la disminución del flujo comercial, en tanto que no indica que esta relación exista, tampoco asevera que no tenga la influencia supuesta. En rigor de verdad se han de considerar todas las variables que puedan estar influyendo en las variaciones de destino de las exportaciones latinoamericanas, y una de ellas es indefectiblemente la dificultad que presenten los mayores mercados mundiales para el ingreso de los alimentos.

Se ha de mencionar que si la diversificación de destinos⁴⁹ se debe a una búsqueda de mercados de más fácil acceso, esto incrementa el espectro de regulaciones que han de ser tenidas en cuenta; se han expuesto las diferentes garantías que los exportadores deben presentar para acceder a los mercados de Estados Unidos, el Nordeste de Asia y la Unión Europea, dichas normas pertenecen a un proceso del cual, en el largo plazo, serán parte todos los países; el diversificar mercados significa cumplir con más normativas, que si bien actualmente pueden ser de menor exigencia se traducen en mayor información a procesar y tener en cuenta.

Presentar garantías de inocuidad no resulta sencillo en muchos de los casos, y menos aún cuando se debe abordar la cuestión desde distintos aspectos. Existen componentes de estas nuevas garantías que varían de país en país y que se presentan en distintas formas.

Trazabilidad

La posibilidad de seguir el recorrido inverso que un producto ha realizado hasta el momento en que se encuentra en las manos del consumidor final no resulta igual en todos los tipos de alimentos, y menos en los distintos mercados. No solamente el proceso de trazabilidad en vegetales es más simple que en animales, debido a la inmovilidad de los primeros, sino que a su vez es más simple en vegetales frescos y animales vivos que en alimentos elaborados y productos derivados de la carne.

Los requerimientos de trazabilidad, si bien siempre se reducen a poder rastrear los orígenes del producto, varían de acuerdo a la complejidad de elaboración del mismo, haciendo imposible el establecimiento de un mecanismo único. Pero si bien es inviable contar con un único sistema nacional para la exportación de alimentos, se podrían concebir procedimientos normalizados para todos los productos de un mismo ramo.

Aún solucionados los inconvenientes planteados por los productos en sí, el exportador se encuentra ante los impuestos por los distintos Estados. Si bien se mencionaba que el principio de la trazabilidad es siempre el mismo, lo que busca y exige muchas veces es distinto. Para importar ganado tanto a los Estados Unidos como a la Unión Europea se exige trazabilidad, pero en el primer caso ésta debe ser por grupo de animales, mientras que en el segundo es por cabeza individual. Este tipo de variaciones de un sistema de control a otro hace que, o los costos de los exportadores aumenten debiendo tener un sistema de etiquetado que contemple múltiples modalidades de devolución de la información, o que se especialice en una sola plaza.

⁴⁹ En 2006 más del 23% de las exportaciones alimentarias extra-regionales (22,528 millones de dólares) se repartieron entre 35 diferentes países, distintos de los mercados analizados. Fuente: *Comtrade*.

Transgénicos

Las cuestiones relativas a los OGM se vuelven cada vez más dramáticas, al paso que Japón y la Unión Europea prosperan en la aplicación del Protocolo de Cartagena y en la exigencia de etiquetados que vuelven al producto menos competitivo, la superficie de plantaciones transgénicas en América Latina avanza en desmedro de las ‘tradicionales’.⁵⁰

Esta realidad presenta sendas dificultades, si bien Estados Unidos es el mayor productor mundial de OGM y bajos su política de comercio exterior es que se han amparado en reiteradas oportunidades Argentina y Brasil (segundo y tercer mayores productores mundiales), su agricultura pareciera estar produciendo un giro para destinar sus campos de cultivos más a la siembra de OGM para la producción de biocombustibles (etanol) que de alimentos (Barrionuevo, 2007).

En segundo lugar, si bien ni la Unión Europea ni el Japón han prohibido la importación de los transgénicos ni su comercialización en los mercados internos, las medidas sanitarias y fitosanitarias impuestas desde la óptica del Protocolo son mayores a las de los productos orgánicos; esto se debe a la aplicación, o la intención de la aplicación, del Principio Precautorio, que requiere la comprobación de que el producto no es dañino para permitir su ingreso (riesgo cero), en lugar de la prueba científica de que es perjudicial para la salud, que se requiere para prohibir el ingreso de sus competidores ‘orgánicos’. Esto, en definitiva, se refleja en que, ante la imposibilidad de garantizar un nivel cero de riesgo, se podría impedir la entrada de un producto transgénico, por considerarlo inherentemente peligroso para la salud.

Pero aún logrando el ingreso al mercado, el etiquetado pormenorizado que se exige plantea dos nuevas barreras: la primera es técnica y hace a la implementación del sistema que permita elaborar el etiquetado requerido, que si bien es similar entre Japón y la Unión Europea, presentan diferencias como lo es el sello JAS para la comercialización en el mercado nipón.

La segunda dificultad del etiquetado recae sobre una óptica menos precisa y cuantificable: se presume que los consumidores europeos y japoneses de alimentos OGM, o que cuenten con transgénicos entre sus ingredientes, disminuyen en tanto aumentan los ingresos de la población, debido a la búsqueda de productos considerados como de mayor calidad; lo cual, de ser verídico, indicaría que dichas sociedades son reticentes al consumo masivo de alimentos transgénicos, debido a que sus ingresos les abren las puertas a otro tipo de productos concebidos como de menor riesgo para la salud.

Seguridad

Los graves incidentes producidos por alimentos en mal estado o contaminados no intencionalmente levantaron en la década de 1990 una señal de alarma sobre la cantidad de víctima que este tipo de acontecimientos puede producir y sobre la dificultad de rastrearlos y detenerlos a tiempo. Si dicha sensación alcanzó en Japón y en la Unión Europea para dar inicio al proceso de mejora de medidas sanitarias y fitosanitarias, en los Estados Unidos se sumó al terror producido por los atentados del 11/9 en la ciudad de Nueva York, lo que llevó a una redefinición del concepto y a un nuevo entendimiento de la seguridad en los alimentos y su cadena de suministro.

El proceso que dio comienzo en los Estados Unidos en la era post 11 de Septiembre tiene mucho más que ver con la mala intención de agentes externos a los productores, que con la contaminación no intencionada por pesticidas o agroquímicos. Y si bien una variable no excluye a la otra, los pesos relativos de cada una se han hecho notar en las legislaciones analizadas.

⁵⁰ El área global de cultivo de transgénicos en 2007 fue de más de 117 millones de hectáreas; de las cuales más del 40% se encuentra en países en desarrollo; y muestra de los 23 países productores de transgénicos, 8 son la región; 5 de ellos se encuentran entre la 13 ‘mega-productores’ (Clive, 2007)

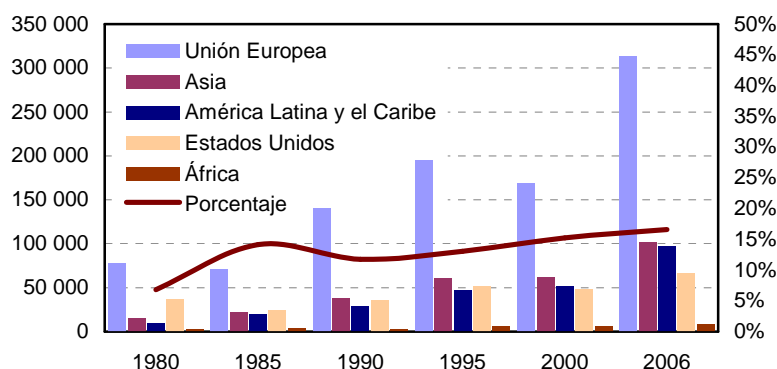
Los programas CSI y C-TPAT son iniciativas para la seguridad en las instalaciones y el transportes, en tanto garantía de que ninguna persona externa pueda adulterar un cargamento de alimentos o utilizar un medio de transporte destinado a tal fin para entregar armas o componentes para armas. Mientras el peso de la información en Japón o la Unión Europea se pone sobre los componentes del producto, en los Estados Unidos se hace sobre las personas que trabajaron en él.

La ley de Bioterrorismo y la *Safe Port Act* apuntan precisamente a ello: no a la inocuidad del alimento *per se*, sino de los posibles cambios mal intencionados que se le puedan propiciar. La trazabilidad debe servir a los fines de encontrar al actor del delito antes que al factor contaminante.

B. Los instrumentos

Existen herramientas internas en los países, que hacen a políticas públicas y decisiones empresariales sobre cómo afrontar estos nuevos retos para lograr mantener y mejorar la posición internacional en el rubro. América Latina y el Caribe (región compuesta por 33 países) ha logrado aumentar en los últimos 15 años casi en 5 puntos porcentuales su participación en las exportaciones alimentarias conjuntas de la región más Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y África (ver Gráfico 17). Lo cual ofrece un indicio sobre la relevancia del mercado alimenticio latinoamericano.

GRÁFICO 17
EXPORTACIONES MUNDIALES DE ALIMENTOS
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

Dos son los instrumentos presentados en el nivel nacional; el primero hace a la necesidad o no de una intervención estatal en las exportaciones privadas de alimentos y la forma que esta debiera de tomar. El segundo versa sobre el destino de las exportaciones y la conveniencia o no de su diversificación. Por último existen iniciativas internacionales, que apuntan a fortalecer la posición de los países en los foros especializados, y capacitarlos.

Intervención Estatal

Luego de que América Latina pasase por un largo proceso de privatización de empresas estatales y de liberalización de comercio, se encuentra ante el dilema de la posible necesidad de los productores de que el gobierno nacional les ayude a cumplir con las obligaciones impuestas por los mercados. Lo cierto es que el tema no puede ser abordado de manera general o se caería en un relativismo de las

características que hacen al hecho en sí; en rigor de verdad no se pide que el Estado maneje las políticas comerciales de los productores sino que plantee una estrategia de exportación nacional que le facilite a estos las herramientas para mantener, mejorar o ganar mercados.

- *Puertos*: Aquí la política pública del gobierno marca una gran diferencia; la implementación del CSI resultó en un aumento de costos lógico, pero los mismos no fueron transmitidos, en todos los casos, a los exportadores: la Administración General de Puertos de Argentina creó en 2002 la Gerencia de Seguridad y Control Ambiental y decidió instalar los scanners requeridos por el CSI en el puerto de Buenos Aires (que mueve el 90% de los contenedores del país), financiado esto a muy bajos costos para los exportadores.⁵¹ Este es el tipo de políticas públicas que los exportadores demandan del Estado, ya que les permite un acceso más veloz a los Estados Unidos, sin que el mismo signifique un elevado aumento de los costos.
- *Destinos*: si la elección de los mercados a los cuales se enviarán los productos es propia del exportador, y la recepción de éstos debe ser negociada por el mismo, existen políticas nacionales de promoción del comercio que son de gran peso al momento de tomar este tipo de decisiones. Por un lado se deben contemplar los Tratados de Libre Comercio que existan, si se cuentan con ventajas arancelarias en un mercado, es mucho más rentable cumplir con las exigencias sanitarias y fitosanitarias del mismo, por más de que éstas sean más estrictas que las exigidas por otros países, ya que su costo es compensado por la diferencia arancelaria.

Luego están los ya más específicos Acuerdos de Reconocimiento Mutuo, en éstos el Estado exportador logra que sus exigencias internas en materia sanitaria y fitosanitarias sean consideradas equivalentes a las que el Estado importador exige en sus fronteras. Aquí la situación es aún más clara ya que los productores nacionales, por el hecho de cumplir con las normas de su propio país, ya cuentan con la entrada a otro mercado.

Por último están las Oficinas Comerciales que el gobierno decida emplazar en los distintos países importadores y cuya función principal es apoyar y fomentar la exportación a ese país, facilitando información a las empresas nacionales interesadas en proyectos de inversión o exportación y a los empresarios ya establecidos en ese país. La cantidad de oficinas que un gobierno decida emplazar en otro país, en relación con la magnitud territorial y económica de este, favorecen o no al establecimiento de un mayor flujo comercial; a la vez que el contar con un centro de información comercial especializada *in situ*, propicia un mejor entendimiento de las exigencias del país importador.

- *Agencias de Exportación*: son organismos generalmente de naturaleza mixta (público-privada), establecidos desde el Ministerio de Relaciones Exteriores o Comercio Internacional o Economía (dependiendo el orden ministerial del Estado) cuyo objetivo es brindar apoyo y asesoría integral a los empresarios nacionales con el fin de que éstos pueda, entre otras cosas, identificar las oportunidades internacionales que se les presentan, conocer las normativas que deben cumplir sus productos, diseñar sus propias estrategias y contactarse con otros empresarios del rubro,⁵² de forma tal de lograr un mayor crecimiento económico del país a través de la promoción de exportaciones, tanto tradicionales como no, facilitando así el desarrollo de la capacidad exportadora del país.

⁵¹ 1 dólar por mes, por contenedor, en las terminales de carga y 50 centavos de dólar por mes, por persona, en la terminal de pasajeros (Belt Iberica, 2005).

⁵² Los objetivos y programas de cada agencia varían, no obstante la intención original es siempre la misma.

Su importancia en el proceso de adaptación a las nuevas exigencias no ha sido menor, ya que en muchos casos “las empresas tomaron conocimiento de las normativas principalmente a través de acciones de difusión desarrolladas por alianzas público-privadas” (Díaz, 2005: 30).

Entre las que se desenvuelven actualmente en América Latina cabe mencionar a ExportAr (Argentina), Ceprobol (Bolivia), Apex (Brasil), Prochile (Chile), Proexport (Colombia), Procomer (Costa Rica), Corpei (Ecuador), Exporta (El Salvador), Agexpront (Guatemala), Bancomext (México), Rediex (Paraguay), PromPerú (Perú) y UruguayXXI (Uruguay) entre otras (CEPAL, 2004).

La información es un insumo fundamental para lograr ingresar a los mercados de economías adelantadas; “las causas más comunes de los problemas en las exportaciones [a los Estados Unidos] están asociadas a una falta de conocimiento de las exigencias específicas para los productos envasados de baja acidez y acidificados, información del proceso y requerimientos en relación al etiquetado de los productos” (Díaz, 2005: 66).

- *Normalización*: la adopción de normas internacionales, o el basar las propias en las regulaciones y recomendaciones de las Tres Hermanas,⁵³ es un proceso arduo, debido a la exigencia de las mismas,⁵⁴ aun así los productores y exportadores parecerían estar dispuestos a un aumento en las exigencias sanitarias y fitosanitarias internas de su Estado, en tanto esto les facilite la entrada a los mercados internacionales (Díaz, 2005).

Siguiendo esta lógica, el impacto negativo de un aumento en la rigurosidad de las regulaciones internas es inversamente proporcional a las oportunidades que las mismas abran para los exportadores nacionales.

Diversificación

Cada Estado es libre de establecer sus propias medidas sanitarias y fitosanitarias y su política en materia de OGM, esto significa una proliferación de normativas a veces muy distintas entre sí. El Acuerdo MSF intenta compensar esta libertad instando a los Estados a normalizar sus reglamentaciones con aquellas establecidas internacionalmente por las Tres Hermanas, pero no obliga a ello; y si bien al tener que basar sus normativas en pruebas científicas éstas no son drásticamente diferentes, los procedimientos y requerimientos de trazabilidad pueden resultar muy distintos.

A los efectos de los exportadores, esto significa que deben optar entre exportar a distintos destinos, ampliando así la cantidad de reglamentaciones que deben tener en cuenta; o dedicar sus esfuerzos y reducir sus costos, exportando a un solo mercado. Por supuesto, de seguir el segundo camino se corre el riesgo de generar una dependencia comercial que a la larga podría resultar perjudicial al exportador, como son los casos de Argentina y Brasil, que exportan más del 90% de su producción de soja a China.

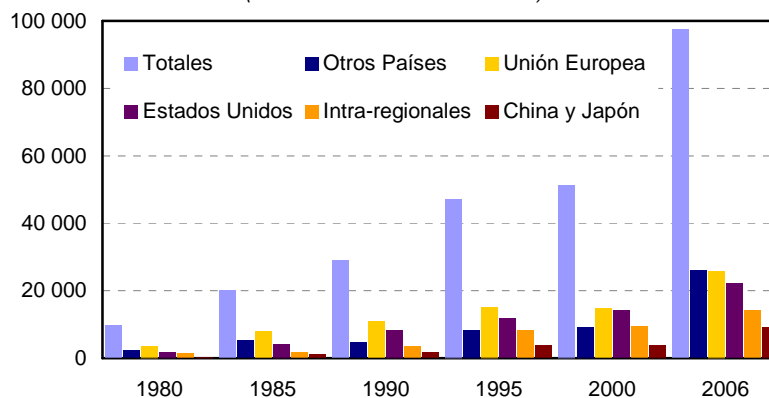
A primera vista, los exportadores de América Latina y el Caribe parecieran haberse inclinado por la diversificación ya que el porcentaje de exportaciones de alimentos hacia países no comprendidos por los cuatro mercados analizados ha aumentado en 10 puntos porcentuales desde 1990, representando en el 2006 el 27% de las exportaciones de alimentos de América Latina y el

⁵³ Con dicho nombre se denomina a la Comisión del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal (antiguamente conocida como la Oficina Internacional de Epizootias) y la Comisión Internacional de Protección Fitosanitaria.

⁵⁴ Las cuales son formuladas de acuerdo a parámetros establecidos por los Estados participantes, cuya mayoría son países desarrollados.

Caribe (ver Gráfico 18), a la vez que la cantidad de países fuera de la región a los que se exporta ha aumentado notablemente de 37 en 1990 a 60 en 2000 y 83 en 2006.⁵⁵

GRÁFICO 18
DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE ALIMENTOS
(Millones de dólares corrientes)



Fuente: Autor sobre *Comtrade*.

La diversificación plantea en última instancia, una ventaja en tanto que no hace dependiente al productor de las normas establecidas por el gobierno de su mercado de destino; y una desventaja a futuro ya que si el proceso de seguridad alimentaria se vuelve más exigente en todos los países, el exportador se encontrará ante la necesidad de cumplir con varias normativas de inocuidad a la vez, requiriéndole mayor información y bajadas de datos distintas.

Organizaciones Internacionales

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) entregó en marzo de 2006 un documento⁵⁶ a la OMC en el que resume tres de las más importantes acciones internacionales tomadas en el ámbito de la región, a fin de mejorar la implementación del Acuerdo MSF; de entre ellas se destaca la labor realizada por la Iniciativa en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Para los Países de las Américas.

La Iniciativa fue desarrollada en octubre de 2002 por el IICA, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA por sus siglas en inglés) y seis países que funcionan como '*Steering Committee*' (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México).

Comprende a 34 países, seis de los cuales (los arriba mencionados) lo hacen como cooperantes y 28 como beneficiarios directos. A través de ella se busca que los Estados logren una mayor participación en las organizaciones internacionales y en los foros especializados, a fin de reflejar sus intereses en las normativas internacionales y así no verse disminuidos ante los inconvenientes técnicos que se presentan si solo los países desarrollados hacen uso de dichas instituciones. En sus reuniones se apoya la participación y el desarrollo de las capacidades de los países; y por medio de la red de oficinas del IICA, se ha promovido el establecimiento de foros

⁵⁵ Destinos a los que se hayan exportado más de 100 millones de dólares en productos alimentarios.

⁵⁶ OMC, 2006e.

nacionales para el seguimiento de los organismos internacionales vinculados con el Acuerdo MSF.⁵⁷

Resultan a su vez muy importantes las herramientas que los organismos internacionales especializados ponen a la disposición de los países, y que estos debieran de utilizar de manera constante.

Claro ejemplo aquí es el *Information Management System* (SPS IMS) de la OMC, que ofrece información sobre todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que los gobiernos han notificado a la Secretaría; existe inclusive una versión pública del SPS IMS que apunta a ayudar a los gobiernos y a las personas a encontrar la información que realmente necesitan.

El programa AEO de OMA es una excelente opción para la región, ya que permitiría a cada uno de los países implementarlo de acuerdo a lo que sus necesidades políticas, sociales, culturales y económicas le requieran, integrando en última instancia una red regional de reconocimientos mutuos de Operadores Económicos Autorizados; elevando el nivel de seguridad regional y facilitando el acceso a los mercados desarrollados.

En 2002 la FAO, junto con el Banco Mundial, la OIE, la OMS y la OMC formaron un programa dedicado a la creación de capacidades y a la asistencia técnica: el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC). Las cinco organizaciones acordaron examinar conjuntamente nuevos mecanismos técnicos y financieros para la coordinación y la movilización de recursos; los objetivos específicos se definieron de la siguiente manera:

- Prestar asistencia a los países en desarrollo para que aumenten sus conocimientos técnicos y su capacidad con objeto de analizar y aplicar las normas sanitarias y fitosanitarias, mejorando su situación relativa a la salud humana y la sanidad animal y vegetal, y su capacidad para lograr y mantener el acceso a mercados; y
- Facilitar la coordinación entre los proveedores de cooperación técnica, la movilización de fondos, el intercambio de experiencias y la divulgación de buenas prácticas en materia relacionada con cuestiones sanitarias y fitosanitarias desde el punto de vista tanto de quienes la presta como de sus beneficiarios (OMC, 2007a).

Los proyectos pueden ser financiados por el FANFC o también pueden ser donaciones de países, como ha hecho Noruega en enero de 2008, al donar “406.000 francos suizos para la promoción de las normas sobre inocuidad de los alimentos, sanidad animal y preservación de los vegetales” (OMC, 2008).

C. Posibles ventajas

Junto con los inconvenientes que la implementación de medidas sanitarias y fitosanitarias pueden acarrear, existen también grandes posibilidades. Al ser las exigencias establecidas para todos los productos que son importados a dichos mercados, los competidores que no logren cumplirlas quedan en clara desventaja con aquellos que sí lo hagan.

Esta espada de doble filo, que bien podría perjudicar a los exportadores latinoamericanos y caribeños, como lo ha hecho en sendas oportunidades,⁵⁸ también abre grandes puertas cuando son sus competidores quienes se ven perjudicados. Se ha destacado a éste respecto las situaciones de la Influenza Aviar y el Maíz transgénico que abrieron las puertas de la plaza china; se pueden agregar ahora las pérdidas de mercados que ha sufrido China por residuos de pesticidas,

⁵⁷ Véase también OMC, 2007e.

⁵⁸ Véase: Salles Almeida, 2005.

contaminación con metales pesados, enfermedades epidémicas y abuso de aditivos; los conflictos que tuvieron los Estados Unidos y Canadá con Japón por la exportación de huesos de animales que se presume sufren de encefalopatía espongiforme bovina (enfermedad de la ‘Vaca Loca’); las regiones que aún presentan ‘Vaca Loca’ en Europa y los últimos brotes de Fiebre Aftosa en Inglaterra; e inclusive los Estados Unidos pueden exportar únicamente animales menores a los 30 meses (Inside U.S. Trade, 2007 a).

En un ejemplo concreto: mientras los Estados Unidos inspeccionan solo una pequeña fracción de las importaciones (la cual se espera que aumente en los años venideros), en marzo de 2007 la FDA rechazó más de 215 cargamentos provenientes de China por diversas razones (Zamiska, 2007); la mayoría de estos casos son productos que compiten con las exportaciones latinoamericanas y en los que éstas podrían verse beneficiadas.

Asimismo, los inconvenientes dentro del seno de los Estados Unidos tampoco se han ausentado de la escena, en febrero de 2008 el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos anunció la retirada de 65 millones de kilos de carne de vacuno de la compañía Hallmark/Westland Meat Packing, debido a que ésta habría roto las reglas de inspección del ganado; la misma compañía habría sufrido un retiro masivo de productos en febrero de 2006. Este retiro se conformó en el más grande de la historia de los Estados Unidos, superando los 35 millones de kilos de 1999 (BBC, 2008). El acontecimiento no pasó desapercibido a los ojos de los europeos, y tan solo dos días mas tarde la información fue utilizada por los empresarios cárnicos de España, para destacar la seguridad de sus procesos de producción nacionales (Eroski, 2008b).

Existen también oportunidades de competencia abierta no solo con proveedores internacionales sino también con los propios del mercado de destino. China es un claro ejemplo de una gran plaza de consumo de alimentos donde los problemas sanitarios se hacen patentes en el día a día. En diciembre de 2007 el gigante asiático confirmaba que, en su lucha contra los suministros alimenticios no legales, había demolido 2,800 establecimientos rurales de fabricación de alimentos; y solamente en 2006 20,000 toneladas de productos, que no cumplían con los estándares requeridos, fueron retiradas del mercado; a lo que se le sumaron 47,000 clausuras de industrias alimenticias que operaban ilegalmente. Aun a este acelerado ritmo, las autoridades chinas reconocen que limpiar su cadena de suministro les tomará entre uno y dos años más (New York Times, 2007).

De la misma forma, en la Unión Europea, los cambios que se están analizando dentro del *Framework for Plant Protection Products* acerca de la regulación de pesticidas, podría reducir la producción de alimentos de los países Miembros; se calcula que (en términos de superficie cultivada) para 2020 la cosecha de trigo se reducirá en un 29%, 20% en el caso de los cereales, la de patatas en un 33% y la de uvas de vinificación en un 10%. Problema que se une a la promoción de biocombustibles, que han acaparado buena parte de los cultivos, reduciendo aquellos con fines agrícolas; esto, por último, ha aumentado la demanda exterior de alimentos, incrementando la competitividad de las importaciones (Nomisma, 2008).

Al mismo tiempo, la diferencia de costos se empieza a sentir en los productores ganaderos que no alimentan a los animales con cultivos OGM, de esta forma se estima que si las barreras al comercio y utilización de transgénicos caen en la Unión Europea, sus ganaderos perderán competitividad debido a sus altos costos. Lo mismo pasaría con la llamada segunda generación de transgénicos, que no solo brindaría beneficios para los productores agrícolas, sino también para los consumidores, favoreciendo sus aportes nutricionales y reduciendo los precios. Los costos de oportunidad de no comenzar el cultivo de OGM en la actualidad se podrían ver reflejados en un futuro, favoreciendo a quienes, como Argentina y Brasil, han sido pioneros en esta tecnología (El Mercurio, 2008).

Todos los conflictos sanitarios y fitosanitarios que se traduzcan en impedimentos para la exportación de un país, se ven reflejados automáticamente en oportunidades para sus competidores. Dichas ocasiones presentan a su vez una doble característica:

1. Son instantáneas, no se puede prever, o al menos no en la mayoría de los casos, que un país vaya a fallar en sus controles y perder un mercado por exportar alimentos contaminados, lo cual significa que las oportunidades son para quienes puedan acudir a ellas en el momento, y que ya estén cumpliendo con los requerimientos de la plaza que se acaba de liberar.
2. Pero aún siendo oportunidades que se presentan no por esfuerzo propio sino por falencias ajenas, pueden ser estables si se las sabe aprovechar. El conflicto que Estados Unidos tuvo con Japón debido a que se encontraron espinas dorsales (prohibidas) entre las importaciones de carne estadounidenses y que llevó a la prohibición de las mismas en enero de 2006, no siendo la primera vez que esto ocurría⁵⁹, aún habiéndose levantado en junio de dicho año ha generado una sensación de cautela entre los consumidores japoneses. En dicho año las importaciones de carne de los Estados Unidos y de Canadá representaban el 25% del consumo local, una plaza que hubiese podido ser conquistada por los productores latinoamericanos, de haber ofrecido mayores garantías a los consumidores japoneses.

Al mismo tiempo, es importante notar que los incumplimientos de las pautas de la OMC por parte de los Estados Unidos o la Unión Europea podrían llevar al levantamiento de medidas de retorsión por parte de otras economías avanzadas. Así, las exportaciones de dichos Estados se desviarían a países en desarrollo, dejando más liberadas las plazas grandes; en una dinámica en la cual las barreras serían mayores que para los países de la región, no por beneficiar a estos sino por castigar a Norteamérica o la Unión Europea (Inside U.S. Trade, 2007d).

Comercio Intra-Regional

Llegado este punto resulta a su vez importante destacar la relevancia que el comercio intra-regional de alimentos ha adquirido con el transcurso de la última década; en el Gráfico 18 se apreciaba el salto cualitativo que los movimientos de alimentos dentro de la región han hecho en los últimos 15 años, acumulando en 2006 exportaciones por 14,142 millones de dólares, que representan un aumento de más del 33% respecto del año 2000 (9,357 millones de dólares). El dato no resulta menor, América Latina y el Caribe es una plaza de 569 millones de personas (casi el 9% de la población mundial) y se componen de 33 Estados cuyas economías, exceptuando la de Haití⁶⁰, son todas consideradas en desarrollo. La institucionalización de las medidas en este conglomerado de países varía notablemente (como lo demuestra la 'Iniciativa para las Américas en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias') y la introducción de medidas de seguridad alimentaria pueden mejorar la calidad del flujo de alimentos, tanto como complicar su comercialización.

La integración regional en materia sanitaria y fitosanitaria no solo podría ayudar a mejorar la calidad de vida de los pueblos latinoamericanos elevando los estándares regionales de seguridad alimentaria y controlando la propagación de plagas y enfermedades, sino que el comercio de bienes dentro de la región podría aumentar si se disminuyeran las controversias que se plantean entre los países.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe han participado, desde la entrada en vigor de la OMC en 1995 hasta la fecha en 86 controversias de entre un universo de 361 casos, lo que representa un 24% del total. A su vez, el 10% de ellas tienen que ver con la agricultura, el 7% con

⁵⁹ Las importaciones de carne vacuna provenientes de Estados Unidos y Canadá ya habían sido prohibidas en 2005.

⁶⁰ Haití integra la lista del Banco Mundial de los 50 Países Menos Adelantados (www.bancomundial.org).

obstáculos técnicos y el 2% con medidas sanitarias y fitosanitarias. Y si bien los miembros demandados son en su amplia mayoría los Estados Unidos (28%) y las Comunidades Europeas (21%), Chile acapara un 9%, México un 6%, Argentina un 3% y Brasil un 1% de las demandas (Sáez, 2007).

No obstante la relevancia de las estadísticas anteriores se han de destacar las controversias que se han planteado dentro de los mecanismos de solución regionales, como los que incorporan la CAN, el CARICOM, el MCCA o el MERCOSUR; donde la proporción de controversias respecto de la agricultura disminuye (presentándose solo 1 caso en el MERCOSUR) al ritmo que aumenta la respectiva a medidas sanitarias y fitosanitarias: 9.3% en el CAN, 10.8% en el MERCOSUR y 71.4% en el MCCA; como se aprecia en la Tabla 1 (Sáez, 2007).

CUADRO 1
ANÁLISIS COMPARADO DE LAS CONTROVERSIAS REGIONALES

Tema	MERCOSUR		TLCAN		CAN		MCCA	
		%		%		%		%
Agricultura	1	0.2	0	0.0	0	0.0	---	
Aranceles	89	16.4	1	0.6	56	14.9	---	
Competencia desleal	40	7.4	164	94.3	29	7.7	---	
Contratación Pública	4	0.7	0	0.0	0	0.0	---	
Impuestos	93	17.1	0	0.0	92	24.5	---	
Inversiones	0	0.0					---	
Licencias	28	5.1	0	0.0	9	2.4	---	
Normas de Origen	23	4.2	0	0.0	5	1.3	1	14.3
Obstáculos Técnicos	62	11.4	1	0.6	2	0.5	---	
Otras medidas no arancelarias	113	20.8	1	0.6	30	8.0	---	
Propiedad Intelectual	0	0.0	0	0.0	17	4.5	---	
Salvaguardias	3	0.6	1	0.6	81	21.6	---	
Sanitarias y Fitosanitarias	59	10.8	2	1.1	35	9.3	5	71.4
Servicios	0	0.0	1	0.6	14	3.7	1	14.3
Valoración en Aduana	15	2.8	0	0.0	4	1.1	---	
No clasificados	14	2.6	3	1.7	1	0.3	---	---
Totales	544	100	174	100	375	100	7	100

Fuente: Sáez, 2007.

En la región se ha iniciado el camino para la facilitación del comercio en este aspecto, pero las negociaciones y los acuerdos se están realizando de manera bilateral; esto, al ritmo que propicia el intercambio entre los dos países miembros del tratado, puede ofrecer dificultades para el ingreso al mercado de los productores de otros Estados.

Los nuevos acuerdos pautados presentan una complicada dualidad, al tiempo que fortalecen la Armonización, Equivalencia y Regionalización, son escasos los que otorgan el Reconocimiento

Mutuo, y de esta forma no van más allá de lo pautado con anterioridad en el Acuerdo MSF. De los 17 acuerdos de la región que se recogen en la Tabla 2, únicamente 5 prevén expresamente el reconocimiento mutuo de las certificaciones sanitarias y fitosanitarias.

CUADRO 2
ASPECTOS SANITARIOS Y FITOSANITARIOS PREVISTOS EN ALGUNOS ACUERDOS REGIONALES

Acuerdo	Armonización	Equivalencia	Regionalización	Reconocimiento Mutuo
Chile-Ecuador	Sí	Sí	Sí	No
Chile-Perú	Sí	Sí	Sí	No
Chile-Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
Chile-México	Sí	Sí	Sí	No
Chile-Centroamérica	Sí	Sí	Sí	No
CARICOM-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-México-Venezuela (R. B. de)	Sí	Sí	Sí	No
Centroamérica-República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Sí
México-Triángulo Norte	Sí	Sí	Sí	Sí
México-Bolivia	Sí	Sí	Sí	No
México-Nicaragua	Sí	Sí	Sí	No
México-Uruguay	Sí	Sí	Sí	No
México-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	No
MERCOSUR-Chile	No	No	No	Sí
MERCOSUR-Bolivia	No	No	No	Sí
MERCOSUR-Colombia-Ecuador-Venezuela (R. B. de)	Sí	Sí	Sí	No

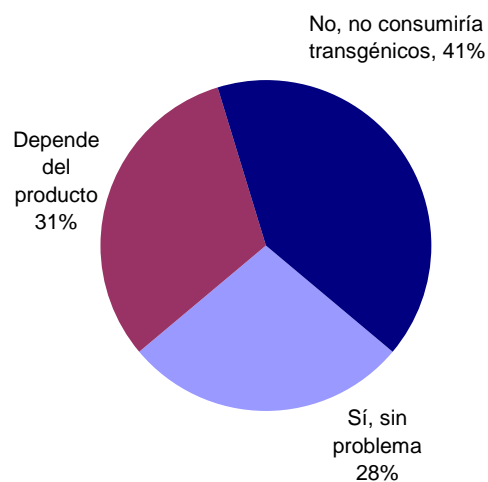
Fuente: Salles Almeida, 2007.

Los acuerdos ‘OMC Plus’ son importantes a fin de producir un mayor acercamiento entre la normativa multilateral y la nacional, fortaleciendo los aspectos básicos del acuerdo MSF (transparencia, armonización, equivalencia, evaluación de riesgo y determinación del nivel adecuado de protección sanitaria y fitosanitaria, reconocimiento de zonas libres o de escasa prevalencia de plagas y enfermedades y cooperación técnica); pero mientras el fortalecimiento de dichos aspectos es muy importante para la facilitación del entendimiento de la normativa a cumplir, la concreción de acuerdos de Reconocimiento Mutuo es de altísima relevancia para fortalecer los vínculos comerciales y agilizar el intercambio de bienes (Salles Almeida, 2007).

Mejorar la calidad de vida de las personas a través de una mayor seguridad alimentaria y profundizar los vínculos comerciales dentro de la región son objetivos alcanzables y que reportarían un amplio beneficio tanto para productores como para consumidores.

Es importante destacar que la creencia en que los consumidores de los países desarrollados son mucho más exigentes que los de países en desarrollo, pareciera no estar del todo fundamentada en datos empíricos; así, una encuesta del diario Clarín de Argentina, señala que el 40.9% de los consumidores evitaría consumir un producto transgénico si tuviese la información, mientras que el 31.4% lo haría dependiendo el producto; así, solo el 27.7% de los consumidores encuestados (6,721) no tendrían problemas en consumir cualquier producto transgénico a la venta (ver Gráfico 19).

GRÁFICO 19
ENCUESTA A CONSUMIDORES ARGENTINOS
(SI SE ENTERA DE QUE UN PRODUCTO ALIMENTICIO ES DE ORIGEN TRANSGÉNICO, ¿LO CONSUME?)



Fuente: Autor sobre Clarín (2008).

En este aspecto los Estados de América Latina y el Caribe aún tienen un largo camino que recorrer, uno que si bien no estará libre de obstáculos, ofrece una meta con grandes oportunidades para el desarrollo del sector y de las relaciones comerciales intra-regionales.

III. Consideraciones finales

1. El proceso de profundización de las normas sanitarias y fitosanitarias que comenzó con los incidentes de la década de 1990, que se profundizó con el marco internacional dado por el Acuerdo MSF y el Protocolo de Cartagena, y que se afirmó con el terror causado por el atentado del 11 de Septiembre; no parece haber concluido aún, antes se puede suponer que se está en presencia solo de los albores de un nuevo orden comercial internacional.

El incremento de los controles con el fin de garantizar la salud de las personas y de los animales y preservar los vegetales, ha sido visto, en muchas oportunidades, como un neo-proteccionismo al cual se recurre una vez que las medidas arancelarias y para-arancelarias han caído, pero debe entenderse más bien como un proceso que recién comienza y que no presenta signos de efímero o casual, no se aplica, en general, sobre productos especiales sino sobre todas las importaciones de alimentos y no busca proteger a un sector sino asegurar la inocuidad de los productos consumidos en el mercado interno.

Habiendo llegado para quedarse, y debiendo fundamentar sus exigencias en demostraciones científicas de rigor (de acuerdo con los compromisos internacionales en vigor), las medidas sanitarias y fitosanitarias deben incorporarse a la lógica comercial antes que ser considerados como instrumentos para-arancelarios. En tanto esto no suceda y los productores y exportadores consideren a la calidad y la

seguridad como costos impuestos y externos, al tiempo que estos debieran de ser vistos como insumos de un producto con mayor valor agregado, se observará un desentendimiento de la evolución de las exigencias del mercado internacional.

2. Entender las motivaciones de las normas de cada uno de los mercados a los que se envían productos alimenticios, los objetivos para los que fueron dispuestas y las modificaciones necesarias en los procedimientos actuales que se requieren para cumplirlas, resulta indispensable para aquellos productores y exportadores de alimentos que deseen continuar compitiendo en el ámbito internacional.

La falta de información confiable puede y de hecho ha resultado en pérdidas comerciales significativas (Díaz, 2005). Se debe estudiar el mercado de destino, preparando un producto que sea específico para éste, adecuándose a las normas exigidas y presentando condiciones que satisfagan las motivaciones que llevaron a ese Estado a levantar medidas sanitarias o fitosanitarias. Contar con dicha información no solo ayudará a garantizar la aceptación del producto, a través de ella el exportador también podrá analizar las alternativas que se le presentan para ampliar los horizontes de sus exportaciones.

3. Analizar las medidas de seguridad alimentaria desde la óptica de las posibilidades no solo otorga una visión desarrollista del comercio, sino que predispone al mejoramiento constante de las herramientas, para poder competir más y de mejor manera en los grandes mercados internacionales.

La línea divisoria entre obstáculos y oportunidades está dada por el cumplimiento de las medidas establecidas por el Estado importador; una vez que el producto es considerado como inocuo, todas las barreras se convierten directamente en ventajas comparativas respecto de aquellos productos que aún no logran superar satisfactoriamente los controles, o que lo hacen de manera esporádica cumpliendo con las obligaciones sanitarias en ciertas partidas e incumpléndolas en otras, sin lograr ofrecer la constancia necesaria para generar en los consumidores los necesarios hábitos de consumo.

4. La lucha por las plazas está siendo librada por los exportadores privados, pero esto no deja de lado el peso que el Estado puede tener si decide ayudar a sus empresarios en el camino del cumplimiento de estas normas y de la determinación de plazas.

Se han recorrido las grandes áreas donde los gobiernos pueden y deben participar, allanando el camino a sus productores. Ya sea de forma conjunta con el sector privado a través de las agencias de exportación, como de manera individual por medio del establecimiento de oficinas comerciales, acuerdos internacionales o de la normalización internacional; el aporte que el Estado puede hacer a la definición de plazas y el acceso a estas no debe ser dejado de lado.

Las políticas públicas en el ámbito del comercio exterior de alimentos marcarán, en los años venideros, la diferencia entre aquellos Estados que decidan tener una participación pro-activa en la competencia por los mercados, y aquellos que dejen ésta librada únicamente a sus exportadores; la fuerza del sector privado y su responsabilidad en el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria son importantes, pero también lo será el aporte que el sector público les pueda facilitar.

5. Equivalencia y Armonización son dos herramientas del Acuerdo MSF que, desde la perspectiva de los países en desarrollo, deben ir necesariamente de la mano; solo mediante la profundización del proceso de armonización internacional se puede contar con mayores posibilidades de que las solicitudes de reconocimiento de equivalencia no sean rechazadas por los países desarrollados ya armonizados; a la vez que se garantiza a

la población un alto grado de seguridad en materia sanitaria y fitosanitaria, sin incurrir en los gastos en investigación científica que esto requeriría si se hiciese de forma nacional.

6. América Latina y el Caribe continúan creciendo entre los grandes exportadores de alimentos, pero solo acompañando el aumento en el volumen de los envíos con la calidad de los mismos es que dicho crecimiento puede ser sostenido en el tiempo; de detenerse la capacidad para cumplir nuevas normas, las exportaciones parecieran condenadas a estancarse y perder relevancia frente a otros países que sí estén dispuestos a afrontar los costos de ofrecer un producto acorde a las necesidades y exigencias del mercado.

Bibliografía

- Advancing Science. Serving Society (AAAS) (2006) “DHS R&D falls for the first time in 2007”. En www.aaas.org.
- Altieri, Miguel A. y Pengue, Walter A. (2005) “La soja transgénica en América Latina”. En www.biodiversidadla.org.
- Alvarez, Mariano (2008) “C-TPAT y AEO: las nuevas vías del comercio internacional” En Boletín FAL Número 258, febrero.
- Ardila, Martha (2007) “Convergencias y Divergencias de las relaciones birregionales de América Latina con la Unión Europea”. En www.reseau-amerique-latine.fr.
- Ares, Carlos (2004) “La soja transgénica ocupa los campos argentinos”. En www.elpais.com.
- Artunduaga, Rodrigo y Alarcón, Enrique (2000). El impacto de las nuevas biotecnologías en el desarrollo sostenible de la agricultura de América Latina y el Caribe: El caso de las Plantas Transgénicas. IICA; San José de Costa Rica.
- Banco Mundial (2007) “Países Menos Adelantados” en www.bancomundial.org.
- (2000) World development report 2000/2001: Attacking poverty. Nueva York. Oxford University Press.
- Barrionuevo, Alexei (2007) “Brasil, el nuevo granero de China”. En www.eluniversal.com.mx.
- BBC (2008) “Masivo retiro de carne de EE.UU.” En www.bbcmundo.com, 18 de febrero.
- Belt Iberica (2005) “Las iniciativas de seguridad en el puerto de Buenos Aires”. En www.belt.es.
- BIODIV (2000) Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En www.biodiv.org.
- Buró Marítimo Internacional (BMI) (2006) “Piracy and Armed Robbery Against Ships: Annual Report, 1 January – 31 December 2006”. En www.icc-ccs.org.

- Cámara Nacional de Comercio de Bolivia (2004) “Análisis sobre la Ley de Bioterrorismo”. En Boletín COMEX-ADUANA Vol. 15.
- Cargo Security (2006) “EUROPE: European Commission reinforces the security of the EU supply Chain while facilitating international trade”. En www.cargosecurityinternational.com.
- Central Intelligence Agency (CIA) (2007) “The World Factbook”. En www.cia.gov.
- CLARÍN (2008) “Encuestas On-Line”. En www.clarin.com, 18 de enero.
- Clive, James (2006) “Global Status of commercialized biotech/gm crops: 2006”. En ISAAA Brief, No. 35.
- (2007) “Situación global de los cultivos transgénicos / GM comercializados: 2007”. En ISAAA Brief, No. 37.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006) Panorama de la inserción internacional 2005-2006. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2004) Panorama de la inserción internacional 2002-2003. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2005) Panorama de la inserción internacional 2004. Santiago de Chile, CEPAL.
- Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) (2006) “Commission on Enterprise, Business Facilitation and Development” y “Security and Accountability for Every Port Act”. En Transport Newsletter, No. 34, cuarto trimestre.
- (2006) “Strengthening National and Regional Trade Facilitation Organizations”. En www.unctad.org.
- Consuma Seguridad (2008) “El etiquetado de los productos transgénicos”. En www.consumaseguridad.com.
- CREA (2004) “La soja en problemas”. En Crea, No. 287, septiembre.
- China Radio Internacional (CRI) (2004) “La Empresa Yuwang desarrolla la industria del procesamiento de soja, dirigiendo a millones de campesinos chinos a aumentar su ingreso”. En www.espanol.cri.cn.
- Customs and Border Protection (CBP) (2007) “Fact Sheet – Agriculture”. En www.cbp.gov.
- Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) (2004) “Securing the Global Supply Chain: Customs-Trade Partnership Against Terrorism”. En www.dhs.gov.
- Delegación de la Comisión Europea en la República Argentina (DELARG) (2006) “Unión Europea – América Latina y el Caribe: Una ambición birregional”. En www.delarg.ec.europa.eu.
- Department of Homeland Security (DHS) (2004) “Hoja Informativa: El Presupuesto del Departamento de Seguridad Nacional del Año Fiscal 2005”. En www.dhs.gov.
- Díaz, Alejandra (2005) Las nuevas medidas de seguridad y sus efectos en las exportaciones agrícolas. México DF, CEPAL.
- Díaz-Bonilla, Eugenio y Robinson, Sherman (2001) “La Biotecnología, el Comercio y el Hambre” en 2000-2001 Annual Report. En www.ifpri.org.
- Echeverría, Myriam (2006) “El rol de la Asistencia Técnica en las negociaciones sobre facilitación del comercio en el Organización Mundial del Comercio (OMC)”. En Boletín FAL, No. 238, junio.
- El Mercurio (2008) “la próxima revolución verde”. En www.emol.com, 25 de febrero.
- Embajada de Chile en Estados Unidos – Oficina Agrícola (2003) “Bioterrorismo: ley y normativa de los estados Unidos – Manual de Instrucción: normas y procedimientos a ser utilizados por los productores y exportadores chilenos”. En www.chile-usa.org.
- Embajada de Colombia en Tokio (2005) “Análisis del Mercado de Vegetales y Frutas Congeladas en Japón”. En www.colombiaembassy.org.
- Estados Unidos de América (EE.UU.) (2007) “Hoja Informativa: Progreso en la Guerra contra el Terrorismo”. En www.whitehouse.gov.
- (2006) Security and Accountability for Every Port Act of 2006. En www.thomas.loc.gov.
- (2002) Public Health security and Bioterrorism Preparedness and Response Act. En www.thomas.loc.gov.
- EROSKI (2008a) “Brasil podrá volver a exportar carne de vacuno a la UE”. En www.consumaseguridad.com, 28 de febrero.
- (2008b) “Los empresarios cárnicos destacan la seguridad de los procesos de producción de carne en España”. En www.consumaseguridad.com, 20 de febrero.
- (2008c) “La superficie mundial de transgénicos supera ya los 114 millones de hectáreas”. En www.consumaseguridad.com, 14 de febrero.
- (2008d) “China afirma que la calidad de sus alimentos ha mejorado”. En www.consumaseguridad.com, 12 de febrero.
- (2008e) “Japón revisará sus normas sobre seguridad alimentaria tras una intoxicación masiva”. En www.consumaseguridad.com, 4 de febrero.

- ___ (2008f) “Las nuevas reglas de la UE sobre pesticidas podrían reducir la producción de alimentos”. En www.consumaseguridad.com, 25 de enero.
- ___ (2008g) “Impacto europeo de la zoonosis”. En www.consumaseguridad.com, 15 de enero.
- ___ (2008h) “Cada 15 días llega a España una nueva plaga a través de las importaciones de frutas y hortalizas”. En www.consumaseguridad.com, 14 de enero.
- Estrada, María (2007) “La Monsanto y la expansión del desierto verde en Argentina”. En www.organicconsumers.org.
- Financial Express (2007) “China cuadruplica su presupuesto en agrobiotecnologías”. En www.financialexpress-bd.com.
- Food and Drug Administration (FDA) (2004) “The FDA and the Fight Against Terrorism”. En www.fda.gov.
- Foreign Press Center (FPC) (2006) “Cautela entre los consumidores japoneses ante la reanudación de las importaciones de la carne de vaca estadounidenses”. En <http://www.colombia.emb-japan.go.jp>.
- Huelin, Ricardo y otros (2003) “Congreso Nacional de ‘Homeland Security’, la ‘Seguridad de la Patria’”. En www.belt.es.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2004) Informe de Coyuntura Agroalimentario. En www.iica.int.
- Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (2007) “Qué son los OGM?”. En www.inai.org.ar.
- Inside U.S. Trade (2007a) “Japan fails to move on full beef market access”. En Vol. 25, No. 49, diciembre.
- ___ (2007b) “Kennedy says U.S. must improve food safety rules, hints at user fees” En Vol. 25, No. 48, diciembre.
- ___ (2007c) “U.S., EU set to unveil C-TPAT, AEO mutual recognition road map today”. En Vol. 25, No. 44, noviembre.
- ___ (2007d) “USTR urges caution on import safety, producers demand tough actions”. En Vol. 25, No. 39, octubre.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) (2006) Annual Report - 2006. En www.ifpri.org.
- Japan External Trade Organization (JETRO) (2006) “Importaciones de los productos de miel en Japón”. En Japanese Tech & Market Magazine, No. 4, abril.
- La Hamaide, Sybille de (2007) “French farmers say GMO ban harmful”. En www.truthabouttrade.org.
- Larach, María Angélica (2005) Nuevos elementos de la competitividad. Santiago de Chile, CEPAL.
- ___ (2003) El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL.
- Luft, Gal y Korin, Anne (2004) “Terrorism goes to sea”. En Foreign Affairs, noviembre/diciembre.
- Malone, Robert (2006) “Bush Signs Safe Port Act”. En www.forbes.com.
- Martínez Cortés, José Ignacio (2007) “Las nuevas medidas de seguridad del mercado estadounidense”. En Comercio Exterior Vol. 57, No. 6, junio.
- Mccolm, Chris R. (2003) “Iniciativa para la Seguridad de la Carga”. En www.securitymanagement.com.
- Ministerio de Economía y Producción de Argentina (MECON) (2004) Plan Estratégico 2005-2015 para el Desarrollo de la Biotecnología Agropecuaria. En www.mecon.gov.ar.
- New York Times (2007) “China Cracks Down on Food Safety Violators”. En www.nytimes.com, 6 de diciembre.
- Nomisma (2008) “European agriculture of the future: the role of plant protection products”. En Agra Europe weekly, vol. 2294, enero.
- Organización de Estados Americanos (OEA) (2007) “Comisión Interamericana de Puertos – Descartan política portuaria común en la Unión Europea”. En Boletín Interamericano de Puertos, No. 12, julio.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2007) “Glossary of Biotechnology for Food and Agriculture”. En www.fao.org.
- ___ (2006) El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006. En www.fao.org.
- ___ (2005) Qué es el Codex Alimentarius. En www.fao.org.
- ___ (2001) “Biotecnología y seguridad alimentaria”. En www.fao.org.
- ___ (1999) La asistencia técnica de la FAO en el área del comercio internacional y la información. En www.fao.org.
- Organización Marítima Internacional (OMI) (2007) “Reports on Acts of Piracy and armed robbery against ships” MSC.4/98. En www.imo.org.
- Organización Mundial de Aduanas (OMA) (2006) “Authorized Economic Operator”. En www.wcoomd.org.

- ___ (2005) "WCO Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade". En www.wcoomd.org.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2007) "Food safety and foodborne illness". En Fact sheet, No. 237, marzo.
- ___ (2002a) *Terrorism Threats to Food: Guidance for Establishing and Strengthening Prevention and Response Systems*. Suiza, OMS.
- ___ (2002b) "Foodborne diseases, emerging". En Fact sheet, No. 124, enero.
- Organización Mundial del Comercio (OMC) (2008) "Noruega hace una donación de 406.000 francos suizos para la promoción de las normas sobre seguridad de los alimentos, sanidad animal y preservación de los vegetales". En www.wto.org.
- ___ (2007a) "Fondo para la aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, Panorama General" WT/COMTD/AFT/W/4. En www.wto.org.
- ___ (2007b) Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. En www.wto.org.
- ___ (2007c) Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. En www.wto.org.
- ___ (2007d) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Equivalencia - Artículo 4" G/SPS/GEN/767. En www.wto.org.
- ___ (2007e) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Iniciativa para las Américas en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" G/SPS/GEN785. En www.wto.org.
- ___ (2007f) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Trato Especial y Diferenciado" G/SPS/44. En www.wto.org.
- ___ (2007g) "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio – Informe sobre el resultado de la labor de la APEC en materia de armonización de las normas – Comunicación del Japón" G/TBT/W/275. En www.wto.org.
- ___ (2006a) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Actividades de asistencia técnica y capacitación relativas a las medidas sanitarias y fitosanitarias" G/SPS/GEN/521/Rev.1. En www.wto.org.
- ___ (2006b) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia" G/SPS/27/Rev.15. En www.wto.org.
- ___ (2006c) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Trato Especial y Diferenciado" G/SPS/41. En www.wto.org.
- ___ (2006d) "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio – Buenas Prácticas de Reglamentación y Transparencia – Comunicación de Chile" G/TBT/W/268. En www.wto.org.
- ___ (2006e) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Acciones dirigidas a la implementación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC" G/SPS/GEN/658. En www.wto.org.
- ___ (2005a) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Examen del funcionamiento y aplicación del acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias" G/SPS/36. En www.wto.org.
- ___ (2005b) "Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio – Cuarto Examen Trienal del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio" G/TBT/W/253. En www.wto.org.
- ___ (2001a) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Decisión sobre la Aplicación del Artículo 4 del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias" G/SPS/19. En www.wto.org.
- ___ (2001b) "Decisión Ministerial de la Ronda de Doha" WT/MIN(01)/17. En www.wto.org.
- ___ (2000) "Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Tipología de la Asistencia Técnica" G/SPS/GEN/206. En www.wto.org.
- ___ (1998) "Explicación del Acuerdo OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias". En www.wto.org.
- ___ (1994) *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. En www.wto.org.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Anthony Arundel, (2007) "Biotecnología Agrícola: Moda, Mito o Realidad" Conferencia Magistral en el Foro Global Alimentario, Ciudad de México, junio.
- Paarlberg, Robert (2003) *La Política De La Precaución: Cultivos Modificados Genéticamente en Países en Desarrollo*. En www.ifpri.org.
- REUTERS (2007) "Seguridad alimentaria es un problema en todo el mundo: OMS". En www.reuters.com/latam.
- Rodriguez, Mónica (2006) *Disposiciones agroalimentarias en los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos: avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos*. Santiago de Chile, CEPAL.

- Sáez, Sebastián (2007) "Los países de América Latina y el Caribe y las controversias comerciales: un análisis". En Boletín FAL, No. 249, mayo.
- Salles Almeida, Juliana (2008) "Normas privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo". Serie Comercio Internacional N° 85, febrero.
- ____ (2007) "Convergencias y Asimetrías de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en los Acuerdos Comerciales de la Región". En Boletín FAL, No. 245, enero.
- ____ (2005) Acordo sobre a aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balanço de uma década buscando o equilíbrio entre a proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores. Santiago de Chile, CEPAL.
- Sánchez, Ricardo J. (Coordinador) (2004) Protección marítima y portuaria en América del Sur. Implementación de las medidas y estimaciones de gastos. Santiago de Chile, CEPAL.
- Secilio, Gustavo (2005) La calidad en los alimentos como barrera para-arancelaria. Santiago de Chile, CEPAL.
- Sevares, Julio (2006) "La receta para hacer más y mejores negocios con China". En www.clarin.com.
- Standards and Trade Development Facility (STDF) (2007) "El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio – Plan Operativo 2007". En www.standardsfacility.org.
- Straw, Joseph (2007) "How Safe is the Food Supply?". En www.securitymanagement.com.
- Thomson, E. Keith (2006) "Container Security Initiative moves global maritime security forward". En CBP Today Vol. 4, No. 10/11, octubre/noviembre.
- ____ (2007a) Operador Económico Autorizado – Orientaciones. TAXUD/2006/1450. En www.europa.eu.
- Unión Europea (UE) (2007b) "Questions and Answers on the regulation of GMOs in the EU" MEMO/07/117. En www.europa.eu.
- ____ (2005) "Customs: European Commission proposes a new customs environment to FACE globalization challenges" En www.european.eu, 30 de noviembre.
- ____ (2003) "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias – Presentada por la Comisión". En www.europa.eu.
- ____ (2002) Reglamento (CE) No. 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo. En www.europa.eu.
- ____ (2000) Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria COM (1999) 179 final. En www.europa.eu.
- United Nations (2007) World Population Prospects. En www.un.org.
- ____ (2008) Comtrade (Commodity Trade Statistics Database) – División de Estadísticas de Naciones Unidas (UNSTATS). En unstats.un.org.
- ____ (2006) "Efficient transport and trade facilitation to improve participation by developing countries in international trade" TD/B/COM.3/80. En www.un.org.
- United States Department of Agriculture (USDA) (2007) "National Animal Identification System (NAIS)". En www.usda.gov.
- Van Veen, Edwin (2006) "Order in World Politics; An inquire into the Concept, Change and the EU's Contribution". En UN-CRIS, Occasional Papers/17.
- Zamiska, Nicholas (2007) "Who's Monitoring Chinese Food Exports?". En Wall Street Journal, 13 de abril.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 86 Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe, Mariano Alvarez, (LC/L.2887-P), N° de venta: S.08.II. G.24 (US\$ 10.00), abril 2008.
- 85 “Normas” privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo, Juliana Salles de Almeida, (LC/L. 2861-P), N° de venta S.08.II.G.06 (US\$ 10), febrero 2008.
- 84 Trade in Services in Latin America and the Caribbean, Nanno Mulder, Sebastián Sáez, Claudia de Camino, Alfonso Finot, (LC/L. 2830-P), N° de venta E.07.II.G.154 (US\$ 10), december 2007.
- 83 Convergencias y divergencias en la integración sudamericana, Marcel Vaillant (LC/L.2777-P), N° de venta: S.07.II. G.113 (US\$ 10.00), julio 2007.
- 82 Regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Rios (LC/L.2776 N° de venta: P.07.II.G.111 (US\$ 10.00), julio 2007.
- 81 América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, (LC/L.2656-P), N° de venta: S.07.II. G.6 (US\$ 10.00), enero 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....